

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ  
ИМЕНИ ПАТРИСА ЛУМУМБЫ»

*На правах рукописи*

**РОТАРЬ АЛЕКСАНДРА АНДРЕЕВНА**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук  
по специальности 5.1.2. Публично-правовые  
(государственно-правовые) науки

Научный руководитель:  
кандидат юридических наук  
Вакула Марина Анатольевна

Москва 2023

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>Глава 1. Теоретические основы правовой концепции стратегической экологической оценки</b> .....	21
1.1 Понятие и цель стратегической экологической оценки .....	21
1.2 Объекты и субъекты стратегической экологической оценки .....	35
1.3 Требования по проведению стратегической экологической оценки.....	53
<b>Глава 2. Международный и зарубежный опыт правового регулирования стратегической экологической оценки</b> .....	74
2.1 Международное правовое регулирование стратегической экологической оценки.....	74
2.2 Стратегическая экологическая оценка по законодательству зарубежных стран.....	90
<b>Глава 3. Стратегическая экологическая оценка в российском экологическом законодательстве</b> .....	110
3.1 Предпосылки правовой регламентации стратегической экологической оценки в российском законодательстве .....	110
3.2 Отграничение стратегической экологической оценки от смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве .....	131
3.3 Реализация пилотных проектов по стратегической экологической оценке в некоторых субъектах Российской Федерации .....	142
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	172
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b> .....	175
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	197

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования** проявляется в социально-экономическом, политико-стратегическом, законодательном и доктринальном аспектах.

*Социально-экономический аспект.* В современных условиях глобальных экологических рисков мировая экономика переживает эпоху существенной трансформации: многие страны мира взяли курс на «зеленую экономику» и «зеленую политику», придерживаясь концепции устойчивого развития. Экологизация российской экономики происходит под воздействием различных внутренних и внешних вызовов и находится на начальной стадии формирования. В докладе «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в РФ в 2021 году»<sup>1</sup> отмечается, что неблагоприятная экологическая ситуация является причиной 6% от общего числа смертей и порядка 2% заболеваемости (Значительный ущерб здоровью наносится даже при низких уровнях содержания многих загрязнителей воздуха. Твердые частицы способны глубоко проникать в легкие и попадать в кровеносную систему, поражая сердечно-сосудистую и дыхательную систем, вызывать астму<sup>2</sup>). При этом очевидно, что институциональный потенциал в области стратегической экологической оценки в России не развит.

*Политико-стратегический аспект.* Несмотря на происходящий в настоящий момент мировой геополитический кризис, все мировые лидеры, в том числе и Россия, осознают, что глобальные экологические проблемы – это вопросы экзистенциального уровня, что предопределяет их первоочередное значение в структуре мировой политики. Доказательством такого осознанного отношения является содержание ежегодных докладов Давосского экономического форума, в которых среди пяти обозначенных рисков для

---

<sup>1</sup> *О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2021 году: Государственный доклад.* М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2022. 340 с.

<sup>2</sup> Доклад ООН: загрязнение воздуха угрожает людям и природе в Европе и Северной Америке. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.un.org/ru/story/2022/12/1435912> (дата обращения: 21.09.2023)

глобальной экономики нет иных, кроме экологических<sup>3</sup>. Длительный период времени в мировом научном сообществе не прекращаются дискуссии по вопросам глобальных экологических проблем и поиска возможных путей их решения. Обеспокоенность ученых связана с высокими показателями уровня загрязненности воздуха, воды и почв на отдельных территориях. Этим обуславливается необходимость развития правовых механизмов оценки воздействия инфраструктурных проектов на окружающую среду.

Россия не является участницей «Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Протокол СЭО/SEA Protocol), что, вероятно, предопределяет отсутствие соответствующих нормативных предписаний в отечественном экологическом законодательстве. Однако этот факт сам по себе не свидетельствует о невозможности имплементации лучших международных и европейских практик применения стратегической экологической оценки (далее по тексту также – СЭО).

*Законодательный аспект.* Не ратифицировав Протокол по СЭО, Россия при этом оперирует термином «стратегическая экологическая оценка» в своих нормативно-правовых актах. Так, упоминание этой оценки содержится более, чем в семи действующих нормативно-правовых актов, в том числе носящих стратегический характер, в том числе «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», «Плане действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», «Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов», Федеральной целевой программе «Мировой океан» и др. Эти обстоятельства

---

<sup>3</sup> *The Global Risks Report 2020 – The World Economic Forum.* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020> (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).

свидетельствуют о том, что в российском законодательстве сформированы предпосылки правовой регламентации стратегической экологической оценки.

*Доктринальный аспект.* В условиях отсутствия отечественного корпуса норм, посвященных стратегической экологической оценке, следует констатировать несформированность российской эколого-правовой доктрины СЭО. С учетом сказанного СЭО подвергается обстоятельному научному анализу со стороны представителей экономических и естественных наук, а со стороны юридических наук – только в международно-правовом и градостроительном аспектах. Как следствие, отсутствует российская правовая концепция СЭО, включающая в себя ее понятие, признаки, цель, субъектно-объектные характеристики, требования по порядку проведения. В условиях российского правового вакуума вокруг СЭО, а также несформированности ее правовой концепции при объективной потребности в последней российское соответствующее законодательство отсутствует.

Все указанные обстоятельства свидетельствуют о важности, актуальности и своевременности теоретической разработки проблем стратегической экологической оценки.

**Степень научной разработанности темы** с учетом отсутствия отечественного правового регулирования СЭО нельзя признать высокой.

Среди исследований диссертационного уровня следует отметить работу А.А. Панова («Стратегическая экологическая оценка развития промышленного региона с учетом глобальных вызовов». М., 2022), подготовленную по специальности 5.2.3 – «Региональная и отраслевая экономика». Кроме того, СЭО была подвергнута исследованию в рамках отдельного параграфа в докторской диссертации Б.А. Моргунова («Методология учета экологического фактора в процессе выработки стратегии устойчивого развития Арктической зоны России». Санкт-Петербург, 2006), которая подготовлена по географическим наукам. Что касается исследований по юридическим, в том числе эколого-правовым, наукам, то диссертаций, объектом которых выступают экологические правоотношения, связанные с

реализацией СЭО, на сегодняшний день нет. Добавим, что, не становясь самостоятельным объектом исследования, СЭО все же упоминается в контексте поресурсовых исследований. К примеру, в таком смысловом ключе подготовлена диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук Р.Р. Ямалетдинова («Правовая охрана недр в Российской Федерации». Уфа, 2004).

Среди научных статей правового характера особого внимания заслуживают публикации Э.Ю. Богдановой, однако они подготовлены в рамках изучения международного права. Кроме того, тематика СЭО затрагивается в научных публикациях, посвященных градостроительному законодательству (например, работы О.А. Романовой, Е.Н. Ивановой). Примечательно, что среди немногих научных статей правового характера, посвященных СЭО, большинство из них относятся к разработкам минских ученых-юристов, анализирующих действующее белорусское экологическое законодательство о СЭО (например, Е.В. Лаевская, Т.И. Макарова, О.В. Мороз).

Теоретической основой при подготовке исследования послужили также научные работы специалистов в области административного, гражданского и экологического права, а именно: С.Н. Бобылева, С.А. Боголюбова, В.И. Данилова-Данильяна, Н.В. Кичигина, Б.А. Ревич, Ю.Н. Старилова и др. Научные разработки данных авторов направлены на совершенствование теоретических основ охраны окружающей среды, ее государственного регулирования, а также разработки правовых механизмов функционирования экологической оценки, способов сохранения биоразнообразия, защиты экологических прав человека.

В части анализа практического применения СЭО в России в рамках реализованных пилотных проектов были изучены труды А.М. Артова, С.Н. Бобылева, Д.В. Волостанова, Ю.Л. Долининой, Е.А. Заики, Е. Луньковой, Е.В. Перфильевой, Б.А. Ревич, Е.Н. Хмелевой, М.В. Хотулевой.

Кроме того, были учтены некоторые положения, которые изложены в работах: А. Андрусевича, В.Е. Борейко, А.Е. Восоиной, А.О. Журбы, Б.Д. Клайтона, А.Ю. Книжникова, С. Кравченко, М.А. Кустиковой, Г.Б. Марушевского, Д.А. Палехова, А.Ю. Платко, Т.А. Селищевой, О.И. Сергиенко, Б. Сэндлера, И.В. Шацкой. Труды данных авторов направлены на изучение проблем устойчивого развития, проблем разработки процедуры СЭО, обеспечения общественного участия в принятии экологических решений.

В целом единая правовая концепция стратегической экологической оценки, позволяющая сформировать полноценное научное представление о ней, в российской эколого-правовой науке не разработана.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Цель работы заключается в разработке единой правовой концепции стратегической экологической оценки, включающей ее понятие, цель, объекты, субъектов, требования по проведению, международный и зарубежный опыт ее правового регулирования, а также предпосылки правовой регламентации в российском законодательстве.

Исходя из указанной цели, в работе поставлены и решены следующие **задачи**:

- определение правового понятия и цели стратегической экологической оценки на основе легальных дефиниций, содержащихся в международных актах по СЭО, а также доктринальных определений, предложенных преимущественно в отечественной эколого-правовой науке;
- изучение объектно-субъектных характеристик стратегической экологической оценки;
- выявление требований, предъявляемых к проведению стратегической экологической оценки;
- характеристика международного правового регулирования стратегической экологической оценки;

- рассмотрение стратегической экологической оценки по законодательству зарубежных стран;
- исследование предпосылок правовой регламентации стратегической экологической оценки в российском законодательстве;
- отграничение стратегической экологической оценки от смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве;
- анализ реализации пилотных проектов по стратегической экологической оценке в некоторых субъектах Российской Федерации.

**Объект и предмет диссертационной работы.** Объектом диссертационного исследования являются экологические и некоторые смежные правоотношения, связанные с реализацией стратегической экологической оценки. Предмет диссертационного исследования составляют научные труды, законодательство, законопроекты, материалы судебной практики по теме работы.

**Методологическая основа диссертационного исследования** обусловлена поставленной целью, сформулированными задачами, а также объектом и предметом диссертационного исследования. В основе работы лежит диалектический мировоззренческий подход к окружающей действительности, позволивший сформировать комплексное представление о СЭО, учитывающее эволюцию ее развития, взаимосвязь со смежными эколого-правовыми инструментами, с опорой на актуальную законотворческую и правоприменительную практику. В ходе работы использовались категории диалектики, в том числе часть и целое, содержание и форма, причина и следствие, возможность и действительность.

Кроме того, в работе был применен методологический потенциал многочисленных общенаучных методов научного поиска, многие из которых представлены логическими приемами, в том числе анализ, синтез, сравнение, абстрагирование, обобщение, классификация, систематизация. Так, сравнение легло в основу отграничения стратегической экологической оценки от

смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве. Благодаря анализу удалось обобщить результаты реализации пилотных проектов по стратегической экологической оценке, имевших место в некоторых субъектах РФ, а также сформулировать рекомендации по созданию соответствующего отечественного корпуса норм по СЭО. Функциональный подход позволил отграничить цель СЭО от ее функций, а также продемонстрировать комплексность СЭО, чем значительно обогатил формирующуюся правовую концепцию СЭО.

Большое значение для настоящего исследования имеют такие частнонаучные методологические приемы, как социологических опрос и правовой эксперимент, поскольку они были использованы для выяснения предпосылок правовой регламентации СЭО в российском экологическом законодательстве.

Правовая сущность исследования предопределила применение широкого арсенала специально-юридических методов, в числе которых: юридико-догматический – при выяснении правового содержания СЭО на основе анализа действующего международного, зарубежного и национального экологического законодательства; историко-правовой – при изучении эволюции развития СЭО; компаративный – при сравнительно-правовом анализе правового регулирования СЭО и смежных эколого-правовых инструментов в РФ и зарубежных правовых порядках; межотраслевой – при выяснении межотраслевой и междисциплинарной сущности СЭО; метод юридического толкования (лингвистический, системный, исторический, юридико-технический и др.) – при уяснении и разъяснении норм, посвященных СЭО, и содержащихся в международных, зарубежных и российских правовых актах; метод правового моделирования – при создании примерной модели правовой концепции СЭО.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили научные работы таких ученых-юристов, как: А. Андрусевич, А.М. Артов, С.Н. Бобылев, Э.Ю. Богданова, С.А. Боголюбов, В.Е. Борейко, Г.Е. Вильчек,

Д.В. Волостонов, А.К. Голиченков, Н.Г. Жаворонкова, А.О. Журба, И.А. Игнатева, Н.В. Кичигин, А.Ю. Книжников, М.Н. Копылова, С. Кравченко, М.А. Кустикова, Е.В. Лаевская, Е.В. Лунева, Т.И. Макарова, Г.Б. Марушевский, О.В. Мороз, Е.В. Перфильева, В.В. Петров, В.Е. Пинаева, А.Ю. Платко, Б.А. Ревич, О.А. Романов, А.Я. Рыженков, Т.А. Селищева, О.И. Сергиенко, Н.И. Хлуденева, Е.Н. Хмелева, И.В. Шацкая Ю.И. Шуплецова, Р.Р. Ямалетдинов и др.; *ученых-экономистов*, как: И.П. Глазырина, В.И. Горелов, Е.В. Корчагина, М.А. Кравцова, Г.Е. Мекуш, А.А. Панов, В.Е. Пинаев и др.; *ученых-представителей естественных наук*: А.М. Артов, Ю.Л. Долинина, Е.А. Заика, М.В. Хотулева, В.М. Яцухно и др.

**Нормативно-правовая основа диссертации** охватывает такие международно-правовые акты, как «Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», «Модельный закон о стратегической экологической оценке», а также некоторые иные наднациональные акты эколого-правового содержания. Кроме того, в работе используется отечественная нормативная основа СЭО, представленная Конституцией РФ, Федеральным законом РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральным законом РФ «Об охране окружающей среды», Федеральным законом РФ «Об экологической экспертизе», Градостроительным кодексом РФ, а также иными кодифицированными и некодифицированными актами, связанными с темой исследования. Использовались действующие документы стратегического характера.

**Эмпирическая основа диссертационного исследования** представлена материалами российской и зарубежной судебной практики, а также пилотными проектами по СЭО в отдельных регионах России. В работе также использовалась информация, опубликованная в средствах массовой информации, ежегодные государственные доклады о состоянии окружающей среды, статистические данные и аналитические материалы и рекомендации Всемирной организации здравоохранения, Организации Объединенных

Наций, Комиссии ООН по устойчивому развитию, Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Кроме того, в эмпирическую основу диссертационного исследования лег проведенный автором социологический опрос и результаты эксперимента по подаче запросов в органы государственной власти.

**Научная новизна исследования и положения, выносимые на защиту.** Диссертационная работа является первым комплексным монографическим правовым исследованием, посвященным концепции стратегической экологической оценки.

В диссертации дано доктринальное определение «стратегической экологической оценки», учитывающее концепции устойчивого развития и зеленой политики; определена цель СЭО, подлежащая включению в проектируемое федеральное законодательство; выявлены субъектно-объектные характеристики СЭО; унифицированы требования по проведению СЭО, содержащиеся в Протоколе по СЭО, Модельном законе о СЭО, а также *Applying Strategic Environmental Assessment*; оценен международный и зарубежный опыт правового регулирования СЭО с позиции его частичной имплементации в отечественный правопорядок; выявлены предпосылки правовой регламентации стратегической экологической оценки в российском законодательстве; проведено отграничение стратегической экологической оценки от смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве; продемонстрирован опыт реализации пилотных проектов по СЭО в некоторых субъектах РФ; сформулированы предложения по совершенствованию действующего экологического законодательства РФ.

Проведенное исследование позволяет сформулировать характеризующиеся научной новизной **положения, выносимые на защиту:**

1. Разработана доктринальная дефиниция «стратегической экологической оценки», под которой предложено понимать строго формализованную процедуру по анализу прогнозируемых экологических

рисков для окружающей среды, объективированной в виде организационно-структурных элементов, представленных поэтапными процедурами, направленными на содействие устойчивому развитию (основная цель), а также инструмент обеспечения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и экологической безопасности (дополнительная цель) через выполнение прогностической (определение вероятных негативных последствий для окружающей среды), превентивной (предотвращение экологических последствий от планируемых действий), инструментальной (выработка мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду) функций, а также функции поиска альтернатив (поиск альтернативных путей развития, наиболее благоприятных для окружающей среды).

2. Доказано, что объектами СЭО выступают отдельные типы проектов стратегической документации, которые могут быть условно дифференцированы на объекты первого уровня (политики и законодательство) и объекты второго уровня (стратегии, планы и программы). Реализация политик осуществляется через призму стратегий, планов и программ, дифференциация которых может быть осуществлена по степени детализации управленческих решений и по пространственно-политической локализации.

Определено, что субъектами СЭО являются следующие участники: (1) заказчик, в качестве которого выступает публично-властный орган, ответственный за процесс планирования; (2) исполнитель, организационно представленный юридическим лицом; (3) заинтересованные лица (в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления; общественность в лице населения той территории, которая непосредственно вовлечено в СЭО; общественные организации, чья деятельность сопряжена с участием в решении экологических проблем и задач; представители бизнес-сообщества, имеющего отношение к территории, в отношении которой осуществляется СЭО).

3. Установлено, что требования по проведению стратегической экологической оценки включают в себя *организационно-структурные*

*элементы СЭО*, представленные последовательно проводимыми этапами этой деятельности, а также *инструментально-методологическую основу осуществления СЭО*. Организационно-структурные элементы СЭО отличаются по источнику, лежащему в их основании, и дифференцируются в рамках настоящего исследования на: 1) организационно-структурные элементы СЭО по Протоколу по СЭО; 2) организационно-структурные элементы СЭО по Модельному закону о СЭО; 3) организационно-структурные элементы СЭО по Applying Strategic Environmental Assessment; 4) организационно-структурные элементы СЭО по экспертным оценкам, отражающим сложившуюся мировую практику.

В отличие от требований, которые строго регламентированы международными актами в сфере СЭО, инструментально-методическая основа СЭО не подлежит правовой фиксации и представляет собой совокупность основного метода, положенного в основу СЭО (например, метод когнитивного моделирования территорий), а также дополнительных аналитических методов и принципов, что следует учитывать при разработке российского законодательства по СЭО.

4. Международная правовая основа стратегической экологической оценки может быть представлена систематизированными группами международно-правовых актов, направленных на правовое регулирование: (1) оценки негативного воздействия на окружающую среду (в том числе Конвенция ЭСПО); (2) экологической информации (в том числе Орхусская конвенция, Модельный закон об экологической информации); (3) процедуры СЭО (в том числе Протокол по СЭО, Декларация 2001/42/ЕС, Модельный закон о СЭО); (4) устойчивого развития (в том числе Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию; Декларация тысячелетия ООН; Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию 2002 г.; итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию).

Доказано, что научным обоснованием правовой концепции стратегической экологической оценки в международном сообществе

выступает доктрина устойчивого развития, сочетающаяся с идеей «зеленой» экономики и «зеленой» политики, под которой следует понимать стратегию экономического становления, направленную на рост обеспеченности современного общества при одновременном сохранении природных ресурсов и находящую выражение во всех принимаемых решениях.

5. Установлено, что правовое регулирование СЭО в странах англосаксонской правовой семьи отличается следующими особенностями: (1) основывается на специальном нормативно-правовом акте(ах), посвященном СЭО и смежным институтам; (2) включает в качестве обязательного субъекта СЭО специальный орган власти, полномочия которого сконцентрированы на СЭО; (3) предусматривает структурированную иерархическую связь участников СЭО, каждый из которых несет персональную ответственность за реализацию полномочий в рамках СЭО.

Обоснованы особенности правового регулирования СЭО в странах романо-германской правовой семьи: (1) признанием СЭО в качестве второстепенной процедуры наряду с ОВОС и экологической экспертизой; (2) появлением норм о СЭО в национальном законодательстве в результате имплементации международных актов в случае избрания страной «прозападной» политической позиции; (3) отсутствием широкой практики проведения СЭО и существованием этой процедуры преимущественно в рамках пилотных проектов.

6. В российском экологическом законодательстве определены *нормативные* (в том числе ст. 42 Конституции РФ; глава VI. Закона об охране окружающей среды; Закон об экологической экспертизе; Закон о стратегическом планировании; Приказ № 999) и *стратегические* (в том числе Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; Стратегия экологической

безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и др.) предпосылки правовой регламентации СЭО.

В результате определения места нормативно-правового регулирования СЭО в системе российского экологического законодательства установлено, что предлагаемая к нормативному закреплению процедура должна занять самостоятельное место в системе инструментов экологической оценки наряду с ОВОС и экологической экспертизой, получив нормативное признание в федеральных законах об охране окружающей среды и о стратегическом планировании.

7. Констатировано, что СЭО находится в системе эколого-правовых инструментов оценки негативного воздействия на окружающую среду, включающей помимо СЭО, ОВОС и экологическую экспертизу. При этом доказано, что процедура СЭО не тождественна ОВОС и экологической экспертизе, поскольку в отличие от них СЭО: 1) рассчитана на политику, стратегии, программы и планы, реализация которых занимает значительное количество времени; 2) реализуется в рамках первичного звена стратегического планирования; 3) фокусируется на поиске максимального количества альтернатив при принятии экологически значимого решения; 4) может осуществляться и финансируется без непосредственного участия инициатора проекта; 5) сконцентрирована на выработке политики, стратегий, программ и планов, которые могут в дальнейшем оказать влияние на проекты; 6) представляет собой многосложный процесс, осуществляемый через организационно-структурные элементы, в качестве которых выступают стадии реализации, и предполагающий в обязательном порядке запрос и учет мнения заинтересованных лиц; 7) предполагает соблюдение баланса между экологическими, экономическими и социальными вопросами в политике, стратегии, программах и планах; 8) сопряжена с совокупным и более масштабным анализом объектов воздействия.

8. Анализ отечественного опыта реализации пилотных проектов с использованием подходов стратегической экологической оценки к

инфраструктурному проекту в целом в региональном разрезе позволил сформулировать следующие обобщенные результаты, отражающие проблемы, сопровождающие оценку: (1) проведение СЭО в отношении уже утвержденных стратегических документов (ex-post СЭО); (2) недостаточную степень эколого-правовой проработки стратегических документов, являющихся объектом СЭО; (3) несогласованность федеральных и региональных экологических целей и задач; (4) недостаточность полномочий органов власти; (5) необязательность исполнения рекомендаций по СЭО.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что сделанные в нем научные выводы и положения в совокупности представляют собой единую правовую концепцию стратегической экологической оценки, которая может стать составной частью российской экологической доктрины. Некоторые из сделанных выводов могут дополнить такие разделы науки экологического права, как «права граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды», «оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза», «государственный экологический мониторинг» и др.

**Практическая значимость диссертационного исследования** подтверждается тем, что в нем сделаны конкретные предложения по совершенствованию действующего российского законодательства, в том числе:

– констатирована корректность легальных формулировок «СЭО» и «СЭО в трансграничном контексте», сформулированных в Проекте Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и в иные законодательные акты Российской Федерации», ввиду чего предложено их включение в Закон об охране окружающей среды;

– предложено заимствовать положительный американский или канадский опыт в части регламентации персональной ответственности лиц,

ответственных за проведение процедуры стратегической экологической оценки;

– установлено, что СЭО должна занять самостоятельное место в системе инструментов экологической оценки наряду с ОВОС и экологической экспертизой, получив нормативное признание в Законе об охране окружающей среды, Законе о стратегическом планировании;

– доказана целесообразность имплементации норм о СЭО в Закон о стратегическом планировании в следующем виде. Так, п. 3. ст. 1 Закона о СП изложить в следующей редакции: «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического и экологического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования»;

– необходимо дополнить российское законодательство, учитывая национальные особенности, такими понятиями, как «общественность», «заинтересованная общественность»;

– предложено обеспечить информационную платформу СЭО, предназначенную в том числе для оперативного вовлечения общественности в принятие экологически значимых решений, в качестве которой может выступить ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;

– с учетом изученного опыта российских пилотных проектов по СЭО целесообразно учесть следующие правила, рекомендуемые ко включению в общефедеральное законодательство, регулирующее СЭО: (1) проведение СЭО до утверждения стратегического документа и допущение ex-post СЭО только в отношении уже действующих стратегических документов; (2) предъявление

конкретизированных требований к качеству стратегического документа, подлежащего СЭО; (3) гармонизация федеральных, региональных и местных экологических целей и задач, фигурирующих в стратегических документах; (4) обязательное участие в разработке СЭО заинтересованных представителей бизнес-сообществ, научных сообществ и общественности; (5) возведение рекомендаций по СЭО в ранг императивных требований к стратегическому документу и установление юридической ответственности для лиц, не выполняющих соответствующие рекомендации.

Изложенные предложения и выводы могут быть использованы в правотворческой деятельности в качестве предложений по совершенствованию законодательства в области СЭО; в правоприменительной деятельности в процессе подготовки и принятия решений стратегического планирования федеральными, региональными и местными публично-властными органами; для подготовки экспертов в области СЭО общественными организациями и некоммерческими объединениями.

Теоретические и практические выводы могут быть использованы в образовательном процессе в рамках преподавания учебных курсов для высших учебных заведений «Экологическое право», «Правовые аспекты оценки воздействия на окружающую среду», а также при подготовке практикумов, учебных пособий, учебников.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования были изложены в 6 научных работах, в том числе 2 – в изданиях, утвержденных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации; 2 – в изданиях, индексируемых в международных базах данных «Scopus» и «Web of Science»; 2 – в изданиях БД «РИНЦ».

Основные теоретические положения, выводы и предложения были озвучены в рамках научно-практических конференций: Ежегодная межвузовская студенческая конференция «Язык, культура, перевод=Language.

Culture/Translation» (Москва, 2019 г.), Межвузовская научная конференция «Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом» (Москва, 25 января 2019 г.), «5th International Conference on Advances in Education and Social Sciences» (Istanbul, 21–23 of October 2019), International Multidisciplinary Scientific GeoConference Surveying Geology and Mining Ecology Management (Bulgaria, August 2020).

**Структура диссертационного исследования** построена с учетом сформулированной цели и сопутствующими ей задачами, нормативной и эмпирической основы работы, и представляет собой совокупность введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка использованных источников.

**Основные публикации по теме диссертации:**

1. Rotar A. Features Of Russian and International Legislation on The Regulation of SEA. 5<sup>th</sup> International Conference on Advances in Education and Social Science (ADVED) Istanbul, 21-23 of October 2019. Pp. 148-152. (Web of Science)
2. A. Rotar Development of civil society institutions as part of the strategic environmental assessment procedure // International Multidisciplinary Scientific GeoConference Surveying Geology and Mining Ecology Management, SGEM. Volume 2020-August, Issue 5.1, 2020. P. 901-906. (Scopus)
3. Ротарь А. Особенности имплементации стратегической экологической оценки в национальное законодательство (на примере Украины) // Юридический мир. №12(288)/2020. - С. 53–55. (ВАК)
4. Ротарь А. Принципы стратегической экологической оценки как правового явления // Юридический мир №2–2021. – С. 54–59. (ВАК)
5. Rotar A. Strategic Environmental Assessment – A New Method of Ecological Health Improvement // Язык. Культура. Перевод = Language. Culture. Translation: материалы ежегодной межвузовской студенческой конференции. Москва: РУДН, 2019. С. 175–177.

6. Ротарь А. Стратегическая экологическая оценка в РФ: перспективы законодательного закрепления // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом: материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов. Москва, 25 января 2019 г. Москва, РУДН, 2019. С. 169–173.

## **Глава 1. Теоретические основы правовой концепции стратегической экологической оценки**

### **1.1 Понятие и цель стратегической экологической оценки**

#### **Эволюция развития стратегической экологической оценки: характеристика основных исторических этапов становления.**

Исторической предпосылкой появления такого эколого-правового инструмента, как стратегическое экологическое планирование, стало распространение смежного с ним института – оценки воздействия на окружающую среду (далее по тексту также – ОВОС) – не на отдельные проекты, а на уровень государственных и местных актов стратегического характера. Принято считать, что первой страной, в которой ОВОС получила нормативное признание и последующее внедрение в практическую деятельность стали США, протестировавшие в конце 1960-х гг. ОВОС применительно к промышленным предприятиям в качестве инструмента по прогнозированию влияния промышленной деятельности на окружающую среду и поиска возможных способов смягчения негативных последствий, а также увеличения пользы от данной деятельности для окружающей среды.

Вслед за США механизм ОВОС получил широкое признание и в иных европейских странах, а к концу XX в. – во всех государствах-участниках Европейской экономической комиссии ООН<sup>4</sup>. Осознание странами, применявшими механизм ОВОС в отношении отдельных проектов, его недостаточности для охраны окружающей среды в целом и обеспечения устойчивого развития, послужило «триггером» последующего формирования СЭО, отделившегося из ОВОС. Так, в числе первых стран, включивших правила о СЭО в свои национальные экологические законодательства, стали

---

<sup>4</sup> См. об этом: *Arts J. et al. The effectiveness of EIA as an instrument for environmental governance: reflecting on 25 years of EIA practice in the Netherlands and the UK // Journal of Environmental Assessment Policy and Management. 2012. Vol. 14. № 4.*

Великобритания, Дания, Канада, Китай и США<sup>5</sup>. Первым нормативным правовым актом, регулирующим применение экологической оценки, стал National Environmental Policy Act (далее по тексту – NEPA), принятый Конгрессом Соединенных Штатов Америки в 1969 году<sup>6</sup>. Основная цель данного акта заключалась в принятии мер по установлению процедуры обязательного учета вероятных экологических последствий при ведении законодательной и проектной деятельности федеральными органами власти. NEPA закрепил обязательство по подготовке Заявления о воздействии на окружающую среду за инициатором проекта и ответственными органами власти. По этому поводу в ст. 1502.2 NEPA утверждалось, что указанное заявление «обязано стать средством оценки воздействия на окружающую среду в результате планируемого действия, но никак не оправданием решения, которое было принято»<sup>7</sup>.

Принято считать, что экологическая оценка прошла четыре основных этапа эволюции:

- *начальный этап* (начало 1970-х гг.) – разработка основных принципов, организационных мероприятий и аналитических методов экологической оценки;
- *расширение масштабов оценки* (конец 1970-х – начало 1980-х гг.)
- привлечение к экологической оценке социальных факторов (например, воздействие на здоровье людей и связанные с этим риски), разработка механизма участия общественности;

---

<sup>5</sup> См. об этом подробнее: *Глазырина И.П.* Стратегическая экологическая оценка как средство предотвращения экологически неравномерного обмена в трансграничных взаимодействиях // Кулагинские чтения: техника и технологии производственных процессов: сб. ст. XV Международ. науч.-практ. конф. Чита: Изд-во Забайкал. гос. ун-та, 2015. С. 87–91.

<sup>6</sup> *The National Environmental Policy Act of 1969, as amended* (Pub. L. 91-190, 42 U.S.C. 4321-4347, January 1, 1970, as amended by Pub. L. 94-52, July 3, 1975, Pub. L. 94-83, August 9, 1975, and Pub. L. 97-258, § 4(b), Sept. 13, 1982) // [Электронный ресурс]. URL: <https://ceq.doe.gov/laws-regulations/laws.html> (дата обращения: 14.02.2019).

<sup>7</sup> *Лаевская Е.В.* Правовое регулирование стратегической экологической оценки: международный и зарубежный опыт, состояние и перспективы развития в Республике Беларусь. Минск: Четыре четверти, 2017. С. 17.

– *переориентация процесса* (середина – конец 1980-х гг.) – интеграция экологической оценки на уровне проектов в стратегические планы/программы/политики.

– приближение к современной модели развития – *разработка стратегической экологической оценки и новых требований к экологической оценке.*

**Легальная дефиниция стратегической экологической оценки в Протоколе по СЭО.** Дефинирование эколого-правовых понятий, в том числе легальное, – весьма характерная черта отечественного законодательства в сфере охраны окружающей среды (далее по тексту также – ООС) и природопользования, что предопределено междисциплинарным значением соответствующих понятий и их естественно-научной этимологией. Понятие «стратегической экологической оценки» (далее по тексту также – СЭО) не является исключением. Выяснение понятия СЭО не представляется возможным без предварительной оценки его легальной дефиниции, предложенной в «Протоколе по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте». Так, согласно п. 6 ст. 2 указанного акта, «стратегическая экологическая оценка» означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения<sup>8</sup>, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения.

Ценность процитированного определения СЭО заключается в том, что в нем содержатся некоторые признаки этого эколого-правового явления. Уязвимость анализируемой дефиниции заключается в некорректно избранном

---

<sup>8</sup> *Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте* (Киев, 2003 г.) // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.unec.org/fileadmin//DAM/env/eia/about/sea\\_text\\_r.htm#article2](http://www.unec.org/fileadmin//DAM/env/eia/about/sea_text_r.htm#article2). (дата обращения: 10 мая 2023 г.).

родовом признаке СЭО, поскольку «оценка» определяется через «оценку», что противоречит требованиям юридической техники и не обеспечивает правовую определенность.

Вычленив из легальной дефиниции СЭО, предложенной в Протоколе по СЭО, видовые признаки исследуемого понятия, можно констатировать, что вместо указанных признаков в понятии содержатся организационно-структурные элементы исследуемой процедуры, в том числе 1) определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки; 2) обеспечение участия общественности и получения ее мнения; 3) учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения<sup>9</sup>. Из этого следует сделать вывод о том, что квалифицирующие признаки СЭО тесно связаны с организационно-структурными элементами соответствующего вида деятельности. Несмотря на то что легальная дефиниция СЭО, содержащаяся в Протоколе по СЭО, обладает рядом существенных недостатков юридико-технического характера и в этом смысле справедливо квалифицируется учеными-юристами в качестве «рабочего определения»<sup>10</sup>, ее значение для формирования правовой концепции СЭО трудно переоценить.

В самом общем виде СЭО представляет собой оценку вероятных экологических и социально-экономических последствий реализации различных сценариев долгосрочного развития<sup>11</sup>. Таким образом, понятие СЭО является довольно широким и представляет собой последовательный систематический процесс анализа планов, программ, политики развития с точки зрения их вероятного воздействия на окружающую среду.

**Легальная дефиниция стратегической экологической оценки в Модельном законе о стратегической экологической оценке.** Кроме

---

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Копылов М.Н., Копылов С.М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке – 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2. С. 27.

<sup>11</sup> *Стратегическая экологическая оценка* // [Электронный доступ]. URL: <https://wwf.ru/what-we-do/zakonodatelstvo/strategicheskaya-ekologicheskaya-otsenka/> (дата обращения: 13 января 2019 г.).

Протокола по СЭО, который не был ратифицирован Российской Федерацией, международное правовое регулирование СЭО осуществляется на уровне еще одного акта – Модельного закона о стратегической экологической оценке, принятого в г. Санкт-Петербурге от 16 мая 2011 г. Постановлением 36-7 на 36-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (далее по тексту также – Модельный закон)<sup>12</sup>. Так, в Модельном законе содержится легальная дефиниция СЭО, под которой предложено понимать «высокоуровневую процедуру, применяемую на стадиях разработки, корректировки или пересмотра проектов стратегических планов территориального развития и комплексных территориальных программ социально-экономического развития на муниципальном, региональном и национальном уровнях, включающих инвестиционные проекты хозяйственной и иной деятельности в различных секторах экономики, в рамках которой, с использованием принципов и методов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), оцениваются и представляются в докладе по стратегической экологической оценке прогнозируемое состояние окружающей среды, а также возможные экологические и другие последствия их этапной реализации для окружающей среды и здоровья населения».

Рассуждая о таком функциональном назначении СЭО, как предотвращение экологически неравноценного обмена в трансграничных взаимодействиях, И.П. Глазырина квалифицирует СЭО в качестве институциональной формы, призванной решать задачу прогнозирования долгосрочных последствий и выбора лучших альтернатив<sup>13</sup>.

Таким образом, СЭО следует определять в качестве инструмента, с помощью которого происходит распознавание, описание и оценка вероятных

---

<sup>12</sup> *Модельный закон о стратегической экологической оценке*: принят в г. Санкт-Петербурге 16 мая 2011 г. Постановлением 36-7 на 36-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2011. № 51. С. 152–160.

<sup>13</sup> *Глазырина И.П.* Стратегическая экологическая оценка как средство предотвращения экологически неравноценного обмена в трансграничных взаимодействиях // Кулагинские чтения: техника и технологии производственных процессов. XV Международная научно-практическая конференция: сборник статей в 3 частях. М., 2015. С. 87.

воздействий на окружающую среду, возникающие в связи с разработкой инфраструктурных проектов или их реализацией.

**Легальная дефиниция стратегической экологической оценки в отечественных проектируемых актах.** Формируя концепцию СЭО, нельзя обойти вниманием дефиницию СЭО, разработанную в проектируемых нормах российского права. В августе 2015 г. в целях общественного обсуждения на официальном сайте Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации был опубликован проект Федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон «Об охране окружающей среды» и иные законодательные акты Российской Федерации»<sup>14</sup>. Суть предложенных поправок заключалась в гармонизации законодательства, регулирующего проведение государственной экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду с целью последующей ратификации Протокола по СЭО, Конвенции Эспо и Орхусской Конвенции. Так, в указанном законопроекте предлагалась легальная дефиниция СЭО как «процедура, в рамках которой выявляются, анализируются и учитываются возможные воздействия на окружающую среду, в том числе трансграничные, и здоровье населения и связанные с ними экологические, социальные и экономические последствия реализации проектов документов, являющихся объектом стратегической экологической оценки, обеспечивается участие граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц и учет их замечаний и предложений, разрабатываются и принимаются решения для предотвращения и минимизации возможных негативных последствий реализации таких проектов». Кроме процитированного определения, в законопроекте предлагалась еще одна дефиниция – «стратегическая экологическая оценка в трансграничном контексте», под которой предлагалось понимать «стратегическую экологическую оценку, проводимую

---

<sup>14</sup> *Проект* Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и в иные законодательные акты Российской Федерации»: подготовлен Минприроды России (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 03 февраля 2015 г.) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата опубликования: 03 февраля 2015 г.).

с учетом процедур международных договоров Российской Федерации, затрагивающих вопросы стратегической экологической оценки в трансграничном контексте, в случаях, когда реализация проекта документа, являющегося объектом стратегической экологической оценки, может оказать трансграничное воздействие на окружающую среду».

Полагаем, что приведенные выше легальные дефиниции СЭО и СЭО в трансграничном контексте полностью соответствуют международным актам в сфере правового регулирования стратегической экологической оценки и рекомендуются ко включению в российское экологическое законодательство.

**Доктринальные подходы к определению «стратегической экологической оценки».** В зарубежной научной литературе тематика СЭО является достаточно разработанной. При этом первые публикации по этой тематике датируются концом XX в.<sup>15</sup>. Под СЭО понимают систематический процесс аналитической деятельности, объектом которой выступают планы, программы и иные стратегические инициативы, на предмет прогнозирования экологических последствий. Такое понимание СЭО является общепринятым и, как правило, не является предметом острых научных дискуссий<sup>16</sup>. К примеру, Т.В. Fischer предлагает понимать СЭО как систематический процесс поддержки принятия решений, направленный на обеспечение эффективного учета экологических и, возможно, других аспектов устойчивости при разработке политики, планов и программ<sup>17</sup>. Стоит отметить, что большой вклад в формирование научного представления о СЭО внесли работы таких зарубежных ученых, как R. Thérivel, M.R. Partidário, A. Cherp, W.R. Sheate и др.<sup>18</sup>. Ряд зарубежных исследователей СЭО в свое время предпринимали

---

<sup>15</sup> См., например: *Sadler B., Brooke C.* Strategic Environmental Appraisal. CZECH RE-PUBLIC: VROM, 1998. 141 p.; *Sadler B.* Strategic environmental assessment: status, challenges and future directions / B. Sadler. Netherlands: Ministry of Housing, Cop. 1996. 190 p.

<sup>16</sup> См., например: *Marsden S.* Strategic Environmental Assessment in International and European Law. A Practitioner's Guide. London: Earthscan, 2008. P. 32; *Cherp A., Watt A., Vinichenko V.* SEA and strategy formation theories: From three Ps to five Ps // *Environmental Impact Assessment Review* 27. 2007. № 7. Pp. 624–644.

<sup>17</sup> *Fischer T.B.* Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment. London: Earthscan, 2007. 218 p.

<sup>18</sup> См.: *Thérivel R., Partidário M.R.* The Practice of Strategic Environmental Assessment. London: University of Lisbon, 1996. 23 p.; *Partidário M.R.* Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide: Methodological Guidance for Strategic Thinking in SEA. Lisbon: Portuguese Environment Agency and Redas Energeticas Nacionais, Cop. 2012. 75 p.; *Cherp A., Watt A., Vinichenko V.* SEA and strategy formation theories: from three Ps to five Ps. //

попытки дополнения теории СЭО анализом регионального и отраслевого опыта интеграции<sup>19</sup>. По замечанию некоторых зарубежных исследователей, СЭО отличается формализованным характером, что предопределено наличием у нее специального правового регулирования как на международном уровне, так и на уровне национальных законодательств<sup>20</sup>.

В отечественной эколого-правовой доктрине тематика СЭО не отличается высокой степенью изученности, однако отдельные замечания на этот счет все-таки встречаются. Так, формулируя собственное доктринальное определение СЭО, М.И. Хотулева предложила понимать под ней процесс выяснения экологических результатов, являющихся следствием реализации стратегических инициатив, для их последующего учета при принятии экологически значимых решений<sup>21</sup>.

Важной особенностью российской юридической науки выступает сознательный отказ от доктринального дефинирования СЭО по причине наличия ее легальной дефиниции, закрепленной в Протоколе по СЭО.

При этом большинство отечественных научных изысканий, посвященных СЭО, не являются правовыми: чаще всего СЭО становится предметом изучения экономических либо географических наук. К примеру, в географическом исследовании, подготовленном Г.Е. Вильчек, А.А. Тишковым, М.А. Вайсфельд, И.В. Волковой и А.Р. Логиновым, дается

---

Environ. Impact Assess. 2007. № 27. Pp. 624–644; *Sheate W.R.* Integrating the environment into strategic decision-making: conceptualizing Policy SEA // *Eur. Environ.* 2003. № 44. Pp. 1–18.

<sup>19</sup> См., например: *Sheate W.R.* Integrating the environment into strategic decision-making: conceptualizing Policy SEA // *Eur. Environ.* 2003. № 44. Pp. 1–18; *Noble B.F.* Development of a Cumulative Effects Monitoring Framework: Review and Options Paper. Yellowknife, NT: Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Cop. 2013. 78 p.; *Partidário M.R.* A strategic advocacy role in SEA for sustainability // *Environ Assess Policy Manag.* 2015. № 17 (1). Pp. 1–8; *Noble B.F., Gunn J.* Strategic environmental assessment // *Environmental Impact Assessment Review.* 2017. № 62. Pp. 165–173; *Hanna K.* Environmental Assessment in Canada: Practice and Participation. Ontario: Oxford University Press, Cop. 2009. 17 p.; *Noble B.F.* Strategic approaches to regional cumulative effects assessment: a case study of the Great Sand Hills // *Impact Assess Proj Apprais.* 2008. № 26 (2). Pp. 79–90; *McGimpsey P., Morgan R.* The application of strategic environmental assessment in a non-man-datory context: regional transport planning in New Zealand // *Environ. Impact Assess.* 2013. №43. Pp. 56–64.

<sup>20</sup> См., например: *Therivel R., Wilson E., Heaney D., Thompson S.* Strategic environmental assessment. Canada: Routledge, Cop. 2013. 182 p.

<sup>21</sup> *Хотулева М.В., Волостнов Д.В.* Экологическая оценка стратегических инициатив в России: современный статус и перспективы. История и законодательные предпосылки для развития СЭО // *Эко-бюллетень ИнЭКА.* 2007. № 5 (124). [Электронный ресурс]. URL: <http://ineca.ru/?dr=bulletin/arhiv/0124/&pg=007> (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).

следующее доктринальное определение СЭО: «стратегическая экологическая оценка – это оценка вероятных экологических и социально-экологических последствий реализации стратегических решений (планов, программ развития)»<sup>22</sup>.

В самом общем виде под СЭО следует понимать целостную систему мероприятий, нацеленных на прогнозирование вероятных вредных последствий экологического характера, наступление которых угрожает конституционным правам человека и гражданина, здоровой окружающей среде, безопасности общества и государства, устойчивому экономическому развитию и бесконфликтному сосуществованию различных стран.

**Цель стратегической экологической оценки.** Несмотря на то что процедура СЭО имеет достаточно гибкую форму и может быть адаптирована под специфические особенности любой страны, ее основная цель является неизменной – учет экологических проблем при выработке политики, а также принятии стратегических решений. Однако, в зависимости от актуальных экологических задач, которые стоят перед государством, цель СЭО могут приобретать различную форму. Например, разработка программ в отношении охраны окружающей среды и устойчивого развития с учетом социально-экономических факторов и установленных правовых и процессуальных требований.

В научной литературе справедливо подчеркивается потенциал СЭО на региональном и межрегиональном уровнях. В частности, отмечается эффективность этого эколого-правового инструмента в решении таких вопросов, как совместно управляемые охраняемые территории, совместно используемые пути, транспортные узлы, трансграничное загрязнение. Обозначенная тематика достаточно часто становится объектом соответствующих научных работ<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Вильчек Г.Е., Тишков А.А., Вайсфельд М.А., Волкова И.В., Логинов А.Р. Стратегическая экологическая оценка как инструмент оптимизации нефтегазовых проектов на шельфе // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2012. № 5. С. 7.

<sup>23</sup> См., например: Ишков А.Г., Романов К.В., Бадюков И.Д., Ермаков П.Н., Уваров О.А. Стратегическая экологическая оценка при освоении северо-западного сектора Арктики // Газовая промышленность. 2013. №

Определяя целевую направленность СЭО, считаем важным апеллировать, прежде всего, к Протоколу по СЭО, в котором эта цель обозначена непосредственно. Так, в ст. 1 указанного акта отмечается, что «целью настоящего Протокола является обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды, включая здоровье населения». Очевидно, что процитированная формулировка цели обладает высокой степенью абстрактности и требует конкретизации.

Во-первых, толкуя цель Протокола по СЭО, важно учитывать и иные положения указанного акта. К примеру, в преамбуле к этому акту отмечается, что договаривающиеся стороны принимают на себя обязательство содействовать устойчивому развитию. В свою очередь устойчивое развитие имманентно связано с минимизацией негативного воздействия на окружающую среду, защитой особо охраняемых территорий и объектов, сохранением биологического разнообразия<sup>24</sup>.

Во-вторых, в ст. 1 Протокола по СЭО дается расшифровка в части способов достижения поставленной общей цели. Так, отмечается, что она достигается путем учета экологических соображений в каждом случае разработки планов и программ; обращении внимания на экологические

---

S (688). С. 18–21; *Мекуш Г.Е., Панов А.А.* Стратегическая экологическая оценка: региональные аспекты // Устойчивое развитие и новые модели экономики. Международная научная конференция, посвященная 40-летию кафедры экономики природопользования экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова. 2019. С. 38–40; *Практическое* пособие по организации и проведению стратегической экологической оценки в отраслях энергетического сектора России / А.М. Артов [и др.]. М., 2017. 124 с.; *Мекуш Г.Е., Елгина Ю.М.* Актуальность стратегической экологической оценки в целях стратегического экологического планирования территорий // Управление экономическими системами. 2017. № 11; *Невестенко А.И., Концевая В.С.* Стратегическая экологическая оценка и мониторинг Заславского водохранилища // Культура и экология – основы устойчивого развития России. Безальтернативность зеленой стратегии: сб. мат-лов Междунар. форума. Екатеринбург, 2021. С. 379–383; *Мигурская Е.С., Лошадкин К.А.* Экономическая ценность природного капитала и стратегическая экологическая оценка территориальных программ развития // Научно-технические и инженерные разработки – основа решения современных экологических проблем: сб-к мат-лов Юбилейной семидесятой всероссийской научно-технической конференции студентов, магистрантов и аспирантов с международным участием. В 3-х частях. М., 2017. С. 422–426; *Книжников А.Ю., Голубчиков С.Н., Зайцева Ю.Б.* Стратегическая экологическая оценка региональных программ и проектов освоения и транспортировки углеводородов – ключевой фактор внедрения международных стандартов // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2014. № 1 (133). С. 50–53.

<sup>24</sup> См. об этом: *Пинаев В.Е.* Обзор современной практики проведения стратегической экологической оценки за рубежом // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕ-НИЕ». 2016. Т. 8. № 5. С. 1–10; *Tetlow M.F.* Strategic environmental assessment: the state of the art // Impact Assessment and Project Appraisal. 2012. № 30. Pp. 15–24; *Абуали А.М.А.* Стратегическая экологическая оценка планов и программ для Ирака // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2019. № 8. С. 63–73.

соображения при совершенствовании политики и законодательства; регламентации ясных, понятных и качественных процедур СЭО; обеспечения реального участия общественности в СЭО; интеграции «экологических озабоченностей» в меры и документы, сопряженные с обеспечением устойчивого развития.

М.Н. Копылов и С.М. Копылов в своей совместной научной статье, специальной посвященной СЭО, отмечают, что целью этой деятельности является «обеспечение учета и интеграции экологических факторов в стратегический процесс принятия решений, в поддержку экологически обоснованного и устойчивого развития»<sup>25</sup>. При этом ученые добавляют, что значимость СЭО заключается в том, что его результаты оказывают существенное содействие тем лицам, которые участвуют в принятии экологически значимых решений, в том числе в разработке планов и программ, с позиции учета ключевых экологических тенденций.

По мнению А.О. Журба и Э.И. Байбакова, «целью СЭО, в широком понимании, является обеспечение учета и интеграции экологических факторов в стратегический процесс принятия решений, в поддержку экологически обоснованного и устойчивого развития»<sup>26</sup>. Одним из основных и инновационных механизмов реализации государственной политики в области экологического развития является внедрение в систему управления качеством окружающей среды методологии определения и оценки экологических рисков с целью повышения обоснованности принятия управленческих решений. В конечном счете СЭО направлена на обеспечение устойчивого развития через улучшение качества планов и программ, разработанных в рамках СЭО; предотвращение ошибок в экологически значимом поведении; выявление новых направлений взаимодействия человека и окружающей среды, а также

---

<sup>25</sup> Копылов М.Н., Копылов С.М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке – 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2. С. 27.

<sup>26</sup> Журба А.О., Байбаков Э.И. Стратегическая экологическая оценка в территориальном планировании – опыт Восточной Европы и Российской Федерации // Экологический консалтинг. 2009. № 3 (35). С. 4.

развитие трансграничного сотрудничества по вопросам экологии<sup>27</sup>. При этом справедливо и обратное: СЭО является превенцией экологически неустойчивого варианта развития.

В исследовании О.В. Мороз стратегическая экологическая оценка позиционируется как мера по обеспечению конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду<sup>28</sup>, с чем следует согласиться.

С учетом организационно-структурных элементов СЭО очевидна ее имманентная связь с институтом экологических прав человека, и прежде всего – права на участие в процессе принятия экологически значимых решений<sup>29</sup>. Эта особенность СЭО позиционируется в качестве ее несомненного преимущества в сравнении с иными инструментами планирования. Учет общественного мнения при проведении СЭО обеспечивает высокий уровень доверия к планам и программам.

В аналогичном смысловом ключе рассуждает и Э.Ю. Богданова, которая, квалифицируя СЭО в качестве института международного экологического права, замечает ее тесную связь с реализацией экологических прав в целом и права на участие в принятии экологически значимых решений, в частности<sup>30</sup>.

СЭО находится в увязке с экологической безопасностью, будучи одним из основных инструментов устойчивого развития<sup>31</sup>. В отечественной доктрине встречается немало научных работ, в которых СЭО позиционируется именно как инструмент устойчивого развития<sup>32</sup>. К примеру, В.М. Яцухно,

---

<sup>27</sup> См. об этом: *Applying Strategic Environmental Assessment to Development Cooperation* // [Электронный ресурс]. URL: [www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf). (дата обращения: 26 апреля 2023 г.).

<sup>28</sup> Мороз О.В. Стратегическая экологическая оценка как эффективная мера по обеспечению конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду // Конституционное право как фактор динамичного развития белорусского государства: история и современность: мат-лы республиканской научно-практической конференции. Редколлегия: Г.А. Василевич (гл. ред.), А.В. Шавцова, В.Е. Петухова. Минск, 2021. С. 203–206.

<sup>29</sup> См. об этом: *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право. 2010. № 3. С. 23–32.

<sup>30</sup> Богданова Э.Ю. Процедура оценки воздействия на окружающую среду как институт международного экологического права // Международное право – International Law. 2011. № 1-2. С. 178.

<sup>31</sup> Кравцова М.А. Стратегическая экологическая оценка в обеспечении экологической безопасности // Борьба с преступностью: теория и практика: тез. док-ов IV Междунар. науч.-практ. конф. 2016. С. 142.

<sup>32</sup> См., например: *Филипповская Е.М., Бурмистров А.М.* Стратегическая экологическая оценка как инструмент устойчивого развития // Менеджер года – 2022: мат-лы Всероссийской научно-практической

квалифицируя СЭО в качестве инструмента устойчивого природопользования, замечает, что «в последнее время получила широкое распространение идея о том, что наиболее целесообразным является не попытка справиться с негативными экологическими последствиями, а разработка упреждающих мер с помощью оценки влияния предполагаемой деятельности на окружающую среду»<sup>33</sup>.

С учетом вышесказанного считаем возможным дифференцировать цель СЭО на основную и дополнительные. В качестве основной цели СЭО выступает содействие устойчивому развитию, а в качестве дополнительных – обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности.

Кроме целей, являющихся частью правовой концепции СЭО, следует выделять ее функции, то есть основные направления воздействия на общественные отношения. Представляется, что функциональный подход позволяет отграничить цель СЭО от ее функций, а также продемонстрировать комплексность СЭО, чем значительно обогащает формирующуюся правовую концепцию СЭО. С учетом вышесказанного можно констатировать, что СЭО направлена на выполнение следующих функций: прогностическая (определение вероятных последствий), превентивная (предотвращение экологических последствий от планируемых действий), поиска альтернатив (поиск альтернативных путей развития, наиболее благоприятных для окружающей среды), инструментальная (выработка мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду).

Несмотря на явное стремление Российской Федерации следовать принципам устойчивого развития, следует сказать, что на сегодняшний день данный процесс затруднен, в том числе, в связи с отсутствием действенных инструментов экологического прогнозирования. В свою очередь, суть СЭО

---

конференции. Воронеж, 2022. С. 265–268; Яцухно В.М. Стратегическая экологическая оценка как инструмент устойчивого природопользования // Вестник БГУ. Серия 2: Химия. Биология. География. 2006. № 3. С. 112–116.

<sup>33</sup> Яцухно В.М. Стратегическая экологическая оценка как инструмент устойчивого природопользования // Вестник БГУ. Серия 2: Химия. Биология. География. 2006. № 3. С. 112.

можно охарактеризовать как анализ исходных данных и поиск лучших стратегических решений с учетом экономических и экологических факторов.

**Резюмируем вышеизложенное.** Выяснено, что исторической предпосылкой появления СЭО стало распространение оценки воздействия на окружающую среду на уровень государственных и местных актов стратегического характера. При этом установлены четыре этапа эволюции развития СЭО: *начальный этап* (начало 1970-х гг.) – разработка основных принципов, организационных мероприятий и аналитических методов экологической оценки; *расширение масштабов оценки* (конец 1970-х – начало 1980-х гг.) – привлечение к экологической оценке социальных факторов (например, воздействие на здоровье людей и связанные с этим риски), разработка механизма участия общественности; *переориентация процесса* (середина – конец 1980-х гг.) – интеграция экологической оценки на уровне проектов в стратегические планы/программы/политики; приближение к современной модели развития – *разработка СЭО и новых требований к экологической оценке.*

Разработана доктринальная дефиниция «стратегической экологической оценки», под которой предложено понимать строго формализованную процедуру по анализу прогнозируемых экологических рисков для окружающей среды, объективированной в виде организационно-структурных элементов, представленных поэтапными процедурами, направленный на содействие устойчивому развитию, а также обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и экологической безопасности через выполнение прогностической, превентивной, инструментальной функций, а также функции поиска альтернатив.

Цель стратегической экологической оценки дифференцирована на основную – содействие устойчивому развитию – и дополнительные – обеспечение конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности. Наряду с целью, предложены функции СЭО, в числе которых: прогностическая

(определение вероятных негативных последствий для окружающей среды), превентивная (предотвращение экологических последствий от планируемых действий), поиска альтернатив (поиск альтернативных путей развития, наиболее благоприятных для окружающей среды), инструментальная (выработка мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду).

## 1.2 Объекты и субъекты стратегической экологической оценки

**Объекты СЭО.** СЭО – это инструмент по прогнозированию и предотвращению вероятных ущербов от реализации планов, программ и политики, утвержденных отраслевыми государственными структурами. Основная цель – анализ и наиболее раннее предупреждение масштабных экологических последствий, которые могут возникнуть вследствие самых незначительных действий или их совокупности.

О.В. Мороз предложил следующее универсальное определение объектов СЭО: «под таковыми следует понимать проектные решения планируемой хозяйственной и иной деятельности, реализация которых может оказывать вредное воздействие на окружающую среду, определяемое соответствием установленным в законодательстве требованиям в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов»<sup>34</sup>.

В Протоколе по СЭО содержится достаточно подробный алгоритм определения объекта стратегической экологической оценки. В преамбуле к указанному международному акту отмечается, что СЭО относится к «разработке и принятию планов и программ и, насколько это возможно, политики и законодательства».

---

<sup>34</sup> Мороз О.В. Проблемы правового закрепления объектов стратегической экологической оценки, оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы // Вестник Гродненского государственного университета имени Янке Купалы. Серия 4. Правоведение. 2018. Том 8. Номер 5. С. 34.

Стоит отметить, что Протокол по СЭО не дает определений таким понятиям как «политика» и «законодательство». Однако, проводя анализ содержания Протокола, можно сделать вывод о том, что «политика» – это стратегические решения более высокого и масштабного уровня, чем планы и программы, и в контексте Протокола по СЭО могут повлечь серьезные экологические последствия.

При этом в п. 5 ст. 2 Протокола по СЭО содержится, как нам кажется, легальная дефиниция «планов и программ», под которыми понимаются «планы и программы с любыми изменениями в них, которые: а) требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов; и б) подлежат разработке и/или принятию органом или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством»<sup>35</sup>.

Конкретизация объектов, подлежащих СЭО, содержится в ст. 4 Протокола по СЭО, получившей наименование «Сфера применения в отношении планов и программ». Из этого следует два важных вывода: первый – СЭО ориентирована, прежде всего, на планы и программы; второй – сфера применения применительно к политикам и законодательству Протоколом по СЭО специально не конкретизируется. Итак, СЭО подлежат планы и программы, описанные в ст. 4 Протокола по СЭО, если они потенциально связаны с существенными экологическими и здравоохранительными последствиями. При этом в соответствии с п. 2 ст. 4 Протокола по СЭО планы и программы, подлежащие СЭО, ограничиваются следующими отраслевыми сферами: сельское хозяйство, лесоводство, рыболовство, энергетика, промышленность, включая горную добычу, транспорт, региональное развитие, управление отходами, водное хозяйство, телекоммуникации, туризм, планирование развития городских и сельских районов или

---

<sup>35</sup> *Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте* (Киев, 2003 г.) // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.unec.org/fileadmin//DAM/env/eia/about/sea\\_text\\_r.htm#article2](http://www.unec.org/fileadmin//DAM/env/eia/about/sea_text_r.htm#article2). (дата обращения: 10 мая 2023 г.).

землепользование. При этом отнесение плана или программы к одной из перечисленных отраслевых сфер само по себе не является достаточным основанием для квалификации соответствующего документа объектом СЭО. Считаем принципиально важным остановиться более подробно в Приложениях к Протоколу по СЭО.

Приложение I, именуемое «Перечень проектов, упомянутых в п. 2 ст. 4», содержит закрытый перечень объектов, представленный семнадцатью позициями. Если проанализировать этот перечень, то станет очевидно, что в нем представлены преимущественно опасные виды хозяйственной деятельности, осуществление которых имманентно связано с негативным воздействием на окружающую среду. Например, в этом перечне – нефтеочистительные заводы, тепловые электростанции, химические комбинаты полного цикла, добыча углеводородов на континентальном шельфе и др.

Что касается Приложения II, именуемого «Любые другие проекты, упомянутые в п. 2 ст. 4», то по поводу указанных в нем видов деятельности стоит сделать следующие важные замечания: в Протоколе по СЭО отмечается, что проекты, перечисленные в Приложении II, подлежат СЭО, если в соответствии с национальным законодательством они требуют ОВОС. Несмотря на то что перечень проектов из Приложения II включает девять позиций, он при этом является закрытым и не подлежит расширительному толкованию. В отличие от первого перечня, содержащего в Приложении I, во втором перечне – менее опасные виды хозяйственной деятельности, которые, однако, сопряжены с негативным воздействием на окружающую среду. Например, в числе этих проектов – интенсивное разведение рыбы, чугунолитейные установки, судостроительные верфи, производство кондитерских изделий и сиропов, отстойники, стоянки для яхт и др.

Э.Ю. Богданова обращает внимание на то, что алгоритм определения потребности в СЭО согласно положениям Протокола по СЭО заключается в следующих последовательных стадиях: первая – выяснение того,

соответствует ли план или программа их легальной дефиниции, содержащей в п. 5 ст. 2; вторая – сопоставление плана или программы, в отношении которых планируется СЭО, со сферой применения, обозначенной в ст. 4 Протокола по СЭО; третья (факультативная) – определение значимости ожидаемых негативных последствий для окружающей среды (ст. 5)<sup>36</sup>. По поводу последней – третьей – стадии следует дать некоторые разъяснения. В ст. 5 Протокола по СЭО описан механизм предварительной оценки, под которой понимается выяснение соответствия плана или программы, планируемой к СЭО, критерию «причинения существенных экологических или здравоохранительных последствий». Для этого план или программа оцениваются как с позиции учета индивидуальных особенностей, так и с позиции определения их типа. Подобная оценка должна осуществляться путем учета критериев, содержащихся в Приложении III к Протоколу по СЭО. Так, в этом приложении поименованы восемь критериев, в числе которых:

- 1) актуальность, анализируемая с позиции экологических и здравоохранительных соображений на предмет их устойчивого развития;
- 2) степень влияния плана или программы на проекты как с содержательной точки зрения, так и с точки зрения конкретных характеристик (места, масштабов, ресурсов и т.д.);
- 3) степень влияния плана или программы на другие аналогичные им документы;
- 4) экологические и здравоохранительные проблемы, сопряженные с реализацией плана или программы;
- 5) характер экологических и здравоохранительных последствий (с позиции их вероятности наступления, продолжительности или частоты, обратимости, размахов и масштабах);
- 6) риски, имеющие отношение либо к окружающей среде, либо к здоровью населения;
- 7) трансграничность ожидаемых последствий;
- 8) степень негативного воздействия плана или программы на уязвимые районы, имеющие особый национальный или международный

---

<sup>36</sup> Богданова Э.Ю. Некоторые аспекты процедуры стратегической экологической оценки в международном праве // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. № 2 (118). С. 276.

статус, признанный в установленном порядке<sup>37</sup>. Все эти критерии предполагаются к анализу с учетом мнения природоохранных органов и органов здравоохранения, а также заинтересованной общественности. При этом если будет принято отрицательное решение – в части отказа от проведения СЭО в отношении конкретного плана или программы – то стороны Протокола по СЭО обязаны довести соответствующую аргументированную информацию до общественности, в том числе с использованием электронных средств информирования.

Анализируя факторы, влияющие на правовое закрепление объектов стратегической экологической оценки, оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы, О.В. Мороз приходит к выводу о том, что Протокол по СЭО исходит из комплексного подхода при характеристике объектов, подлежащих СЭО<sup>38</sup>.

Е.В. Лаевская справедливо подмечает, что избранный международный подход к пониманию перечневого наполнения объектов СЭО и отраженный в Протоколе по СЭО, именуемый концепция «планов и программ», предполагает ориентир на документы государственного планирования, избираемые не по названию, а по их внутреннему наполнению<sup>39</sup>.

Таким образом, в самом общем виде объектами СЭО выступают отдельные типы проектов стратегической документации, в том числе проекты федеральных, региональных и местных стратегий и программ, а также градостроительные документы общего и специального планирования. При этом конкретный перечень объектов СЭО, безусловно, отличается в страновом

---

<sup>37</sup> *Протокол* по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Киев, 2003 г.) // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/about/sea\\_text\\_r.htm#article2](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/about/sea_text_r.htm#article2). (дата обращения: 25 мая 2023 г.).

<sup>38</sup> *Мороз О.В.* Факторы, влияющие на правовое закрепление объектов стратегической экологической оценки, оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы // *Правовая культура в современном обществе: сб. научных статей II Международной научно-практической конференции*. Научное электронное текстовое издание. Редколлегия: И.А. Демидова [и др.]. 2019. С. 82.

<sup>39</sup> *Лаевская Е.В.* Правовое регулирование стратегической экологической оценки: международный и зарубежный опыт, состояние и перспективы развития в Республике Беларусь: [монография]; Нац. центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Минск: Четыре четверти, 2017. С. 115–117.

аспекте. Реализация СЭО подразумевает разделение документации по следующим уровням:

- документация по стратегическому планированию, которая непосредственно соотносится с СЭО;
- документация, по отношению к которой проводится скрининг, – СЭО на принципах предварительной оценки – политика/программы/планы – СЭО - объекты;
- документация, которая по общему правилу не соотносится с СЭО.

Характеризуя объекты СЭО, важно учитывать, что такой оценке подвергаются только те политики, планы, программы, проекты, которые связаны с деятельностью, потенциально опасной для окружающей среды (прежде всего, строительство, транспорт, энергетика, сельское хозяйство и т.д.)<sup>40</sup>. При этом под «политиками» понимаются конкретные устремления органов публичной власти по реализации новой, совершенствованию или коррекции действующей деятельности, как правило, сопряженной с конкретной хозяйственной отраслью. Реализация политик осуществляется через призму планов и программ, дифференциация которых может быть осуществлена по степени детализации управленческих решений. Осуществление программ, в свою очередь, становится возможным через конкретные проекты, которые, как известно, проходят процедуру ОВОС. Так выстраивается иерархия по уровням принятия решений<sup>41</sup> (рис. 1):

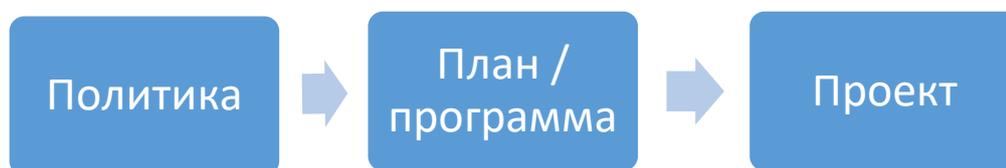


Рис. 1 Иерархия принятия решений

Источник: Составлено автором

<sup>40</sup> Мороз О.В. Объекты стратегической экологической оценки в правовом контексте // Проблемы управления. № 3 (81). 2021. С. 124–130.

<sup>41</sup> Копылов М.Н., Копылов С.М. Наставление по стратегической экологической оценке. *Московский журнал международного права*. 2013;(1):21-38. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2013-1-21-38>.

В данном случае под «политикой» понимаются комплексные долгосрочные решения, принимаемые на государственном уровне, затрагивающие основные сферы жизнедеятельности общества. Например, «Национальная транспортная политика на 2020–2025 гг.», которая будет состоять из цепочки планомерных действий по развитию транспортных систем. Достижение таких масштабных целей невозможно без принятия плана развития в отдельных регионах страны. Таким образом «план» – набор связанных действий, с установлением конкретных сроков реализации, соответствующих требованиям государственной политики в данной сфере. Например, «План развития Московской области на 2020–2025 гг.», состоящий из набора отдельных проектов, реализация которых должна привести к конечной цели национальной политики.

Одним из преимуществ экологической оценки, реализуемой в данной последовательности является гибкость и разнообразность возможных вариантов реализации поставленных задач. Так, оценка, проводимая на уровне проекта, как правило, имеет строгие технические предписания.

К примеру, реализация транспортной политики на федеральном уровне может быть осуществлена через федеральные планы и программы по строительству транспортного коридора и в частности через проект строительства федеральной трассы.

**Субъекты СЭО.** Субъекты общественных отношений, возникающих по поводу стратегической экологической оценки – это обязательные участники таких отношений, которые обладают соответствующим правовым статусом и правовым положением. К числу этих субъектов относятся: государства в целом; государственные органы и должностные лица; юридические лица; общественность как институт гражданского общества вне зависимости от числа представляющих ее участников.

Процедура СЭО предполагает в качестве обязательного участника заказчика, в качестве которого выступает публично-властный орган,

ответственный за процесс планирования. Функциональная роль заказчика предполагает всестороннее участие в СЭО в том числе путем предоставления необходимой информации и анализа полученных результатов. Другой ключевой фигурой СЭО выступает исполнитель, который организует и управляет процессом СЭО, выполняет полный объем аналитической работы, по результатам которой подготавливает отчет о СЭО, предусматривающий в том числе рекомендации по уточнению проекта стратегической инициативы. Исполнитель СЭО, организационно представленный юридическим лицом, фактически олицетворяет собой группу экспертной оценки, в которую, как правило, входят и независимые эксперты.

Кроме заказчика и исполнителя, участниками СЭО выступают заинтересованные стороны, представленные: (1) органами государственной власти и органами местного самоуправления, имеющими непосредственное отношение к реализации объекта СЭО (они могут как совпадать с заказчиком, так и быть представленными иными органами власти); (2) общественность в лице населения той территории, которая непосредственно вовлечено в СЭО; (3) общественные организации, чья деятельность сопряжена с участием в решении экологических проблем и задач; (4) представители бизнес-сообщества, имеющего отношение к территории, в отношении которой осуществляется СЭО. Кроме перечисленных заинтересованных сторон, в процедуру СЭО должны быть вовлечены и иные участники, если конкретный объект СЭО делает их заинтересованными лицами. Например, такая ситуация может сложиться в случае, когда последствия реализации региональной стратегической инициативы имеют непосредственное влияние на соседний регион или иную территорию. В практическом пособии по организации и проведению стратегической экологической оценки в Российской Федерации, подготовленном коллективом российских ученых-юристов и представителей иных наук, отмечается, что «мобилизация и объединение усилий различных заинтересованных сторон для развития территории может создать

дополнительный мощный ресурс для реализации стратегической инициативы»<sup>42</sup>.

С учетом того, что Протокол по СЭО – это международный акт, направленный на урегулирование отношений подписавших его Сторон-стран по поводу проведения ими СЭО, в нем отсутствуют детальные правила об участниках этой процедуры. Однако специальное внимание уделяется таким участникам СЭО, как общественность, природоохранные органы и органы здравоохранения. Участие общественности в процедуре СЭО является ее специфической чертой как инструмента экологической оценки.

**Общественность и заинтересованная общественность как субъекты СЭО.** Современное общество ощутило на себе негативные последствия от нерационального, потребительского и агрессивного отношения многих поколений к окружающей среде. Не только экологические активисты, но и обычные граждане стали осознавать, что они имеют право участвовать в принятии решений, которые могут оказывать воздействие на окружающую среду, тем самым внести вклад в качество собственной жизни и жизни будущих поколений. Длительный период времени общественность никаким образом не могла участвовать в дискуссии по вопросам реализации проектов, оказывающих существенное воздействие на экологическую ситуацию.

Существует мнение, что реализация возможностей граждан по защите окружающей среды может быть гораздо эффективней, если будут соблюдаться следующие принципы Орхусской конвенции: *доступ к информации* – крайне важный инструмент для органов государственной власти, коммерческих структур и общественности для принятия последующих решений; *участие общественности в принятии решений* – вспомогательный инструмент для органов государственной власти для принятия решений, основываясь на мнении общественности; *доступ к правосудию по экологическим вопросам* – набор гарантий, позволяющих заинтересованным сторонам использовать

---

<sup>42</sup> Артов А.М., Долинина Ю.Л., Заика Е.А., Хмелева Е.Н., Хотулева М.В. Практическое пособие по организации и проведению стратегической экологической оценки в Российской Федерации. М., 2017. С. 13.

национальные суды для защиты своих экологических прав и окружающей среды.

Участие общественности в экологической защите обозначено в двух основных международных документах, основанных на принципах экологической демократии и признании «права на здоровую и благоприятную окружающую среду»: Протоколе по СЭО и Орхусской конвенции.

В п. 8 ст. 2 Протокола по СЭО приведено легальное определение «общественности» – одно или несколько физических или юридических лиц и определяемые в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы. Анализ Орхусской конвенции и Протокола по СЭО показывает, что определение понятия «общественность» являются идентичными в обоих документах. В свою очередь п. 5 ст. 2 Орхусской конвенции дополнен определением «заинтересованная общественность» – общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность<sup>43</sup>.

Таким образом, данные определения могут включать достаточно широкий круг лиц, которые имеют право на доступ к экологической информации, к участию в обсуждении проектов, разработке и утверждении планов, программ или политик. По мнению Г.Б. Марушевского, в круг общественности «следует, по возможности, включать местный, региональный, национальный и международный уровни, рассмотреть интересы органов

---

<sup>43</sup> Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция] // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orhus.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml) (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

власти, гражданского общества и частного сектора (необходимо обязательно учитывать мнение тех социальных групп, которые потенциально могут наиболее существенно пострадать от ухудшения состояния окружающей среды)»<sup>44</sup>.

В связи с тем, что любой реализуемый проект, так или иначе будет затрагивать социальные, экономические вопросы, вопросы здравоохранения, важной задачей является обеспечение доступа к общественному участию самых различных категорий граждан (лица с ограниченными возможностями, представители различных социальных групп и профессий, представители всех возрастных и гендерных категорий).

При соблюдении условий Протокола по СЭО и Орхусской конвенции, к общественному участию получают доступ и те группы, которые в силу различных обстоятельств не заинтересованы в реализации проекта при любых исходных и конечных данных. Например, представители конкурентных бизнес-структур, которым реализация данного проекта является невыгодной, могут оказать воздействие на органы, принимающие решение о реализации данного проекта. В таком случае более эффективным будет предоставление доступа к информации на ранних стадиях реализации проекта, чтобы иметь возможность проанализировать недовольство со стороны таких групп и, по возможности, предложить компромиссное решение.

В целях обеспечения эффективного участия общественности должен выстраиваться взаимовыгодный обмен информацией между участниками процесса – общественностью и органами планирования. Органы планирования<sup>45</sup> должны заблаговременно предоставлять полную и достоверную информацию заинтересованной общественности, выстраивать работу таким образом, чтобы общественность имела возможность быть включенной во все этапы процесса планирования в целях формирования

---

<sup>44</sup> *Марушевський Г.Б.* Стратегічна екологічна оцінка: навч. посіб. з компакт-диском / Г.Б. Марушевський. К.: К.І. С., 2014. С. 67.

<sup>45</sup> Под «органами планирования» в данном случае могут пониматься агентства по планированию, органы законодательной и исполнительной власти регионального и федерального значения и т.д.

объективного мнения по проекту. Важно обеспечивать своевременное обеспечение информирования общественности о ходе каждого этапа планирования, а также предоставлять необходимую вспомогательную информацию.

Для того, чтобы общественность была заинтересованной в процессе принятия решения по проекту, необходимо обеспечить ряд дополнительных условий. Следует учитывать, что как правило, общественность, принимающая участие в процессе планирования, не обладает необходимыми знаниями и навыками, поэтому все цели, этапы и предполагаемые результаты должны быть сформулированы четко, лаконично, с использованием минимального набора технических терминов, но в то же время содержать исчерпывающую информацию, позволяющую наиболее объективно оценить проект.

При необходимости предварительного определения отношения к проекту как можно большего числа представителей общественности, имеет место проведение собраний в формате неофициальных совещаний. В данном случае желательно руководствоваться принципами разделения заинтересованных групп на небольшие подгруппы для того, чтобы у каждого была возможность высказать собственное мнение. Такой подход поможет координаторам подобных совещаний сформировать более точные отчеты, проанализировать как можно больше мнений и при необходимости подготовить альтернативные предложения. Для вовлечения в процесс планирования как можно большего круга заинтересованных лиц, необходимо четко сформулировать актуальность плана/программы/политики и последствия от реализации проекта (например, разъяснить каким образом намечаемая деятельность может оказать воздействие на здоровье населения)<sup>46</sup>.

Следует принимать во внимание тот факт, что немаловажную роль в проведении СЭО играют сроки привлечения общественности к обсуждению.

---

<sup>46</sup> *Протокол* по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Киев, 2003 г.) // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.unec.org/fileadmin//DAM/env/eia/about/sea\\_text\\_r.htm#article2](http://www.unec.org/fileadmin//DAM/env/eia/about/sea_text_r.htm#article2). (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

Условия установления сроков содержатся в п. 1 ст. 8 Протокола по СЭО: «каждая Сторона обеспечивает заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в стратегической экологической оценке планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов<sup>47</sup>» и п. 2 ст. 8: «каждая Сторона, используя электронные средства информации или иные соответствующие средства, обеспечивает своевременное доведение до сведения общественности проекта плана или программы и экологического доклада<sup>48</sup>». По мнению авторов *Рекомендаций о надлежащей практике участия общественности в стратегической экологической оценке*, заблаговременное и устойчивое вовлечение общественности в процесс СЭО содействует укреплению доверия среди участников, повышению эффективности предварительной оценки и определения сферы охвата СЭО, расширению возможностей для внесения изменений в план/программу в ответ на замечания и мнения, высказанные обществом, предотвращению распространения слухов, а также укрепляет уверенность плановых органов в принимаемых ими решениях<sup>49</sup>.

Протоколом по СЭО не устанавливаются четкие сроки участия общественности в обсуждении плана/программы развития. В данном случае такие временные рамки могут устанавливаться национальным законодательством, например, основываясь на специфике взаимодействия государственных органов, агентств по планированию, общественности, а также учитывая важность и масштабность проекта. В некоторых случаях может применяться «гибкий подход», который подразумевает установление минимальных сроков для каждого этапа общественного участия, но при этом соблюдая реальные сроки для тщательного изучения плана и экологического доклада, а также формирования выводов у общественности. При

---

<sup>47</sup> Там же.

<sup>48</sup> Там же.

<sup>49</sup> *Рекомендации о надлежащей практике участия общественности в стратегической экологической оценке*. ЕЭК ООН // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2016/Good\\_Practice\\_Recommendations\\_on\\_Public\\_Participation\\_in\\_Strategic\\_Environmental\\_Assessment/1514366\\_R\\_web\\_ESPOO.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2016/Good_Practice_Recommendations_on_Public_Participation_in_Strategic_Environmental_Assessment/1514366_R_web_ESPOO.pdf) (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

необходимости может быть организовано продление обсуждения проекта общественностью или повторное участие общественности в случаях, если было установлено, что уведомление общественности о процедуре не прошло должным образом, или выявлены дополнительные обстоятельства, требующие обсуждения.

Вовлеченная в процесс общественность должна сформировать предложения по имеющемуся проекту или предложить альтернативные решения по его реализации. Первоочередная задача заключается в построении четких рекомендаций для должностных лиц органов законодательной и исполнительной власти, а также органов регионального значения по привлечению всех заинтересованных сторон к участию в принятии решений по вопросам экологического значения.

Участие общественности имеет важное значение при проведении стратегической экологической оценки, так как является инструментом по повышению прозрачности и открытости процессов принятия решений при разработке, обсуждении и утверждении планов, программ и политик, оказывающих существенное воздействие на окружающую среду. Данный инструмент позволяет повысить заинтересованность общественности в получении доступа к достоверной экологической информации, выражению собственного мнения по предлагаемым проектам и экологическим заявлениям. Согласно Протоколу по СЭО, все комментарии общественности должны быть учтены при вынесении предварительного решения по Проекту, а итоги утвержденного Проекта доносятся до сведения общественности в установленном порядке.

**Зарубежный опыт участия общественности в процедуре СЭО.** На сегодняшний день большинство стран Европы, СНГ, Канада, Ирландия, США имеют достаточный опыт в практической реализации положений Орхусской конвенции. Развитое гражданское общество позволяет без труда вовлекать общественность в обсуждение экологических вопросов на различных уровнях

принятия государственных стратегических решений. Рассмотрим некоторый зарубежный опыт.

Активное общественное участие в вопросах окружающей среды принимают граждане Франции. Во Франции существует ряд организаций, позволяющих общественности активно участвовать в обсуждении проектов, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду и здоровье человека. Одной из таких организаций является *Национальная комиссия по общественным дебатам (Commission nationale du debat public – CNDP)*<sup>50</sup> – независимый административный орган, основной целью которого является обеспечение всех этапов процедуры общественного участия в планировании крупных проектов, а также государственной политики, которая имеет важное социально-экономическое и экологическое значение. Организация призвана обеспечивать своевременное информирование общественности о намечаемой деятельности по развитию инфраструктуры страны и национальной политики, а также получения обратной связи для учета при принятии решений.

На сегодняшний день под эгидой *Национальной комиссии по общественным дебатам* проводятся 83 постоянные консультации и масштабные общественные обсуждения (например, разработка Многолетней энергетической программы; Национального плана обращения с радиоактивными материалами и отходами; проект по расширению масштабов Международного аэропорта Париж-Шарль-де-Голль и т.д.). Парламент Франции принял Закон № 2018-148 от 2 марта 2018 года, ратифицирующий Постановления № 2016-1058 от 3 августа 2016 года, касающиеся изменения правил, применимых к экологической оценке проектов, планов и программ, и Закон № 2016-1060 от 3 августа 2016 года, определяющий процедуры реформирования для обеспечения информации и участия общественности в разработке определенных решений, которые могут оказать воздействие на

---

<sup>50</sup> *Son rôle*. CNDP // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.debatpublic.fr/son-role> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

окружающую среду<sup>51</sup>. Данные Законы значительно укрепляют положение НКОД, а также расширяют область ее полномочий в части финансирования альтернативной и дополнительной экспертизы, проведения общественных обсуждений, организации консультирования общественности.

Также достаточно влиятельной организацией в данной сфере является *France Nature Environment (FNE Midi-Pyrénées)* – французская Ассоциация по защите природы и окружающей среды. Их основные цели: продвижение экологических ценностей среди граждан, общественных объединений, а также предприятий; противодействие крупным проектам, которые могут нанести вред окружающей среде, посредством вовлечения общественности в обсуждение экологического законодательства, их знакомство с судебными решениями по соответствующим вопросам.

Электронная платформа *FNE Midi-Pyrénées* направлена на освещение важных экологических вопросов, в том числе открытое обсуждение планов, проектов, программ, ознакомление с судебными решениями по искам против предприятий, нарушающих экологическое законодательство.

В качестве успешного примера реализации одного из принципов Орхусской конвенции – участие общественности, является обсуждение Национального плана обращения с материалами и радиоактивными отходами (PNGMDR)<sup>52</sup>. В ходе обсуждения Плана представители общественности высказали ряд замечаний по намечаемой деятельности в области добычи и разработки полезных ископаемых во Французской Гвиане<sup>53</sup>. Таким образом, субъекты, ответственные за ведение данной деятельности, – Управление по ядерной безопасности и Генеральный директорат по энергетике и климату, –

---

<sup>51</sup> LOI n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036666074&categorieLien=id> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

<sup>52</sup> *Nucléaire*: 4 impératifs pour une gestion stricte des matières et déchets radioactifs // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fne.asso.fr/communiqués/nucl%C3%A9aire-4-imp%C3%A9ratifs-pour-une-gestion-strictes-des-mati%C3%A8res-et-d%C3%A9chets-radioactifs> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

<sup>53</sup> *Edito*: le compte-rendu et le bilan sont publiés // [Электронный ресурс]. URL: <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-montagnedor/> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

вынуждены учитывать мнение заинтересованной общественности при принятии решения по проекту и предложить альтернативные варианты во время обнародования экологического отчета.

Другой принцип Орхусской конвенции – доступ к правосудию, – нашел свое отражение в решении окружного суда Банской Быстрице (Словакия), который аннулировал окончательное заключение проведенной ОВОС по вопросам строительства малой гидроэлектростанции Hronský Beňadik на реке Грон. Заинтересованная общественность подала коллективный иск, в котором было указано на то, что проект малой гидроэлектростанции имеет ряд серьезных нарушений, которые могут оказать негативное воздействие на охраняемую территорию европейского значения «Средний поток Хрона», а ОВОС была проведена некачественно<sup>54</sup>.

В ст. 3 Протокола по СЭО и ст. 3 Орхусской конвенции содержатся положения, предусматривающие дополнительные права общественности, выражающиеся в: помощи и консультациях со стороны ответственных лиц, органов законодательной и исполнительной власти; признании и поддержке соответствующих ассоциаций, организаций или групп; осуществлении прав, предусмотренных Протоколом, без наказаний, преследований, притеснений и без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или официального места жительства<sup>55</sup>.

Государственным органам, в чьей компетенции находится координация и контроль над реализацией проекта/программы/плана или политики, необходимо заниматься своевременным обеспечением информирования

---

<sup>54</sup> *The court* decided that the environmental impact assessment of the small hydroelectric power plant Hronský Beňadik was conducted in breach of applicable legal standards. VIA IURIS // [Электронный ресурс]. URL: <https://viaiuris.sk/en/news/the-court-decided-that-the-environmental-impact-assessment-of-the-small-hydroelectric-power-plant-hronsky-benadik-was-conducted-in-breach-of-applicable-legal-standards/> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

<sup>55</sup> *Рекомендации* о надлежащей практике участия общественности в стратегической экологической оценке. ЕЭК ООН // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2016/Good\\_Practice\\_Recommendations\\_on\\_Public\\_Participation\\_in\\_Strategic\\_Environmental\\_Assessment/1514366\\_R\\_web\\_ESPOO.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2016/Good_Practice_Recommendations_on_Public_Participation_in_Strategic_Environmental_Assessment/1514366_R_web_ESPOO.pdf) (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

общественности о ходе каждого этапа планирования, а также предоставлять необходимую дополнительную информацию.

Такой компонент СЭО, как общественное участие, предполагает множество положительных результатов: способствует повышению «прозрачности» процессов принятия решений; повышает полноту, обоснованность и достоверность информации; способствует выявлению и смягчению возможных конфликтов на ранней стадии процесса планирования; учитывает потребности населения, а также повышает заинтересованность населения в дальнейшем активном участии в проектах, посвященных экологическим проблемам; способствует лучшему пониманию между органами государственной власти неправительственными общественными организациями; способствует укреплению принципа правовой определенности для агентств планирования; упрощает и ускоряет процедуру планирования.

Также дискуссионным остается вопрос о необходимости участия в обсуждении проектов плана/программы всех представителей общественности или достаточности представительного участия экологических ассоциаций или некоммерческих общественных организаций. Сторонники «представительного участия» объясняют свою позицию снижением затрат на проведение оценки в сравнении с «массовым» участием общественности. Однако оспаривающим аргументом по этой позиции может быть невыполнение требования Директивы СЭО в части неограниченного участия общественности.

**Резюмируем вышеизложенное.** Объектами СЭО выступают отдельные типы проектов стратегической документации, которые могут быть условно дифференцированы на объекты первого уровня (политики и законодательство) и объекты второго уровня (стратегии, планы и программы). При этом под «политиками» понимаются конкретные устремления органов публичной власти по реализации новой, совершенствованию или коррекции действующей деятельности, как правило, сопряженной с конкретной

хозяйственной отрасли. Реализация политик осуществляется через призму стратегий, планов и программ, дифференциация которых может быть осуществлена по степени детализации управленческих решений и по пространственно-политической локализации.

Выяснено, что субъектами СЭО являются следующие участники: (1) заказчик, в качестве которого выступает публично-властный орган, ответственный за процесс планирования; (2) исполнитель, организационно представленный юридическим лицом; (3) заинтересованные лица (в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления; общественность в лице населения той территории, которая непосредственно вовлечено в СЭО; общественные организации, чья деятельность сопряжена с участием в решении экологических проблем и задач; представители бизнес-сообщества, имеющего отношение к территории, в отношении которой осуществляется СЭО). Участие общественности имеет важное значение при проведении стратегической экологической оценки, так как является инструментом по повышению прозрачности и открытости процессов принятия решений при разработке, обсуждении и утверждении планов, программ и политик, оказывающих существенное воздействие на окружающую среду.

### **1.3 Требования по проведению стратегической экологической оценки**

**Организационно-структурные элементы СЭО по Протоколу по СЭО.** Организационно-структурные элементы СЭО представлены последовательно проводимыми этапами этой деятельности, в числе которых: 1) определение сферы охвата; 2) экологический доклад; 3) участие общественности; 4) согласование с природоохранными органами и органами здравоохранения; 5) трансграничные консультации; 6) решение;

7) мониторинг<sup>56</sup>. Указанные этапы получили обстоятельное описание в отдельных статьях Протокола по СЭО.

Первая стадия, заключающаяся в определении сферы охвата, сконцентрирована, главным образом, на определении информации, подлежащей включению в экологический доклад с учетом мнения природоохранных органов, органов здравоохранения, а также общественности. Характеризуя этот этап СЭО, Э.Ю. Богданова отмечает, что значение этой стадии заключается в определении фокуса на вопросах, подлежащих рассмотрению в рамках СЭО<sup>57</sup>. Добавим, что переход к первой стадии СЭО сопряжен с утвердительным ответом на вопрос о том, подлежат ли соответствующих объект СЭО как таковой, т.е. входит ли в круг объектов, в отношении которых предполагается проведение стратегической экологической оценки.

Вторым элементом СЭО является непосредственно сам экологический доклад, содержание которого исчерпывается информацией о прогнозируемых последствиях, являющихся результатом реализации плана или программы, а также альтернативных вариантах экологически значимого поведения. Примечательно, что перечень информации, подлежащей включению в экологический доклад, регламентирован Приложением IV к Протоколу по СЭО, и представляет собой довольно внушительный список. Так, в указанном Приложении названы следующие виды информации: 1) целевое предназначение, контентное наполнение и взаимосвязь плана или программы с иными аналогичными актами; 2) достигнутое состояние качества окружающей среды и здоровья населения и прогнозируемые изменения, являющиеся следствием отказа от соответствующего плана или программы; 3) достигнутое состояние качества окружающей среды и здоровья населения

---

<sup>56</sup> *Протокол* по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Киев, 2003 г.) // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.unesc.org/fileadmin/DAM/env/eia/about/sea\\_text\\_r.htm#article2](http://www.unesc.org/fileadmin/DAM/env/eia/about/sea_text_r.htm#article2). (дата обращения: 30 мая 2023 г.).

<sup>57</sup> *Богданова Э.Ю.* Некоторые аспекты процедуры стратегической экологической оценки в международном праве // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. № 2 (118). С. 275.

применительно только к тем регионам, которые в значительной степени могут быть подвергнуты влиянию под воздействием реализации плана или программы; 4) конкретные экологические сложности, в том числе связанные с состоянием здоровья населения, которые имеют непосредственное отношение к плану или программе; 5) международные, национальные или иные цели в области окружающей среды и (или) здоровья населения, достижение которых планируется в ходе реализации плана или программы; 6) прогнозируемые существенные результаты в области экологии или здравоохранения; 7) конкретные мероприятия, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду, а также на здоровье населения, и планируемые к реализации в рамках плана или программы и др. Описывая экологический доклад, важно добавить, что указанная выше и иная информация, подлежащая включению в него, определяется исходя из достигнутого уровня знаний, внутреннего наполнения и уровня детализации плана или программы; мнения общественности; потребностей властного органа, ответственного за принятие экологически значимого решения.<sup>58</sup>

На третьем этапе СЭО предпринимаются меры, направленные на привлечение общественности в принятии экологически значимых решений. При этом императивным требованием Протокола по СЭО является привлечение общественности к проведению СЭО на том этапе, когда возможен выбор любого варианта экологически значимого поведения.

В качестве отдельного самостоятельного этапа СЭО Протокол по СЭО называет согласование с природоохранными органами и органами здравоохранения. В рамках данного этапа выясняется перечень публично-властных органов, уполномоченных в природоохранной сфере или сфере здравоохранения, деятельность которых может испытывать последствия реализации плана или программы. До сведения этих органов доводятся план

---

<sup>58</sup> *Протокол* по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Киев, 2003 г.) // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.unec.org/fileadmin//DAM/env/eia/about/sea\\_text\\_r.htm#article2](http://www.unec.org/fileadmin//DAM/env/eia/about/sea_text_r.htm#article2). (дата обращения: 30 мая 2023 г.).

или программа, а также соответствующий им экологический доклад. Однако предназначение такого информирования заключается не столько в предоставлении публично-властному органу сведений о планируемых плане или программе, сколько в учете их мнения при принятии экологически значимого решения, что предполагает «обратную связь».

Весьма необычным этапом СЭО, предшествующим принятию итогового решения, выступают трансграничные консультации, которые, однако, носят факультативный характер. Так, потребность в такого рода консультациях может возникнуть в том случае, если реализация национального плана или программы имеют потенциальный риск негативных последствий для окружающей среды или здоровья населения другого государства. Такое государство именуется «затрагиваемой стороной», которой гарантируется своевременное уведомление о планируемом плане или программе, а также возможность инициации трансграничных консультаций<sup>59</sup>.

Наконец, итоговым этапом СЭО выступает принятие решения, которое отличается следующими особенностями: во-первых, учитывает сведения, содержащиеся в экологическом докладе; во-вторых, включает в себя мероприятия, снижающие негативное воздействие на окружающую среду; в-третьих, принимает во внимание мнения, высказанные общественностью, природоохранными органами и органами здравоохранения, а также затрагиваемой стороной в случае проведения трансграничных консультаций.

Давая оценку требованиям по проведению СЭО в соответствии с Протоколом по СЭО, А.Ю. Книжников, Ю.Л. Долинина и А.И. Бондарев отмечают, что Протокол по СЭО позиционирует СЭО в качестве гибкого инструмента, который значительно дифференцируется в зависимости от

---

<sup>59</sup> Обзор законодательства Республики Молдова в отношении осуществления Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке. Заключительный отчет. Декабрь 2013. // [Электронный ресурс]. URL: [https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/37486/SEAMFR\\_RU.pdf?isAllowed=y&sequence=2](https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/37486/SEAMFR_RU.pdf?isAllowed=y&sequence=2) (дата обращения: 02 июня 2023 г.).

степени охвата, уровня детализации, временной динамики и имеющихся исходных данных<sup>60</sup>.

Таким образом, к отличительным положительным сторонам проведения СЭО можно отнести следующее.

*Выявление неожиданных вероятных последствий от реализации плана/программы.* На первый взгляд не все программы могут быть напрямую связаны с экологическими изменениями. Однако, если в качестве примера рассмотреть реструктуризацию железнодорожной сети, где некоторые участки дороги могут быть перекрыты, а направления изменены, есть вероятность того, что при перераспределении нагрузки от движения автотранспорта, усилится нагрузка на региональные участки дороги и, как следствие, уровень загрязнения в данной местности тоже может возрасти. СЭО может провести оценку, определить экологические и социальные издержки, предложить альтернативные варианты развития и дать рекомендации.

*Привлечение общественности в процесс принятия решений.* Учет мнения и взглядов общественности при принятии стратегических решений может способствовать повышению эффективности предполагаемых реформ, а также снижению риска наступления неблагоприятных последствий, разделению ответственности за принимаемые решения между государственным аппаратом (федеральным правительством, местными органами власти, отраслевыми департаментами), бизнес-структурами и представителями общественности. Также участие общественности способствует повышению объективности и прозрачности принятия решений.

*Развитие трансграничного сотрудничества.* СЭО – важная площадка для развития межрегионального сотрудничества по вопросам пользования и охраны совместных природных ресурсов, трансграничных охраняемых

---

<sup>60</sup> Книжников А.Ю., Долинина Ю.Л., Бондарев А.И. Проведение стратегической экологической оценки региональных программ и проектов как ключевой фактор внедрения передовых международных стандартов // Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences. Supplement. 2015. № 8. С. 253–261.

территорий, совместной инфраструктуры, транспортного сообщения, миграции (например, загрязнение водных путей в одном регионе неизбежно влечёт за собой распространение этих загрязнений в соседний регион по течению).

*Инструмент устойчивого развития и сокращение уровня бедности.* Загрязнение окружающей среды – критическое явление для населения, существование которого в большей мере зависит от природных ресурсов, а основные доходы от сельскохозяйственной деятельности. В данном случае СЭО будет направлен на уменьшение негативного воздействия на окружающую среду и расширение возможностей существующих ресурсов.

*Предотвращение дорогостоящих ошибок.* СЭО помогает предотвратить дорогостоящие ошибки на ранней стадии процесса. Зачастую эти расходы могут складываться из непредусмотренного бюджета и планов времени и ресурсов, которые будут затрачены на решение конфликтных ситуаций с общественностью и направлены на смягчение причиняемого вреда.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что основные выгоды от проведения СЭО заключаются в: учете экологических целей, а также стратегии и принципов устойчивого развития при формировании государственной политики; установлении экологической ответственности за принятые решения; открытости принимаемых решений.

**Организационно-структурные элементы СЭО по Модельному закону о СЭО.** Как уже было отмечено, Модельный закон о СЭО значительно ограничивает объект такой оценки до стратегических планов территориального развития и комплексных территориальных программ социально-экономического развития. Ввиду этого обстоятельства анализируемый акт содержит процедуру проведения СЭО исключительно в отношении указанных двух объектов. Заметим, что, исходя из формулировки правила абз. 1 ст. 7 Модельного закона о СЭО, конкретная процедура СЭО дифференцируется по публично-властному органу, уполномоченному на создание или корректировку проектов СПТР и КТ программы СЭР

соответствующего уровня. Из этого следует, что процедура СЭО является не единой и унифицированной, а, напротив, уникальной для каждого публично-властного органа, учитывающего специфику конкретной территории, на уровне которой осуществляется СЭО. Однако независимо от процедурной специфики, Модельный закон по СЭО предъявляет следующие общие требования к СЭО: аналитическое исследование состояния хозяйственного освоения соответствующей территории, а также уровня социально-экономического развития; изучение состояния окружающей среды в анализируемой местности; выяснение качества деятельности, направленной на снижение негативного воздействия на окружающую среду, осуществляемой хозяйствующими на анализируемой территории субъектами; определение видов хозяйственной деятельности, угрожающих экологической безопасности; подготовка научно обоснованного прогноза ожидаемых экологических последствий для окружающей среды и для здоровья населения в случае реализации проектов СПТР и КТ программы СЭР; оформление результатов изысканий в виде проекта доклада по СЭО и заключения по результатам СЭО; формулирование предложений по совершенствованию принимаемых органами власти соответствующего уровня конкретных решений в рамках проектов СПТР и КТ программ СЭР.

**Организационно-структурные элементы СЭО по Applying Strategic Environmental Assessment.** Организация экономического сотрудничества и развития еще в 2006 г. разработала специальное издание – Applying Strategic Environmental Assessment, в котором отражены организационно-структурные элементы СЭО. Так, отмечается, что СЭО включает в себя такие процедуры, как аналитическое изучение ожидаемых последствий и факторов риска, заложенных в плане, программе или политике (далее по тексту также – ППП); выяснение альтернатив ППП, направленных на обеспечение устойчивого развития; аргументация выбора конкретной альтернативы среди прочих вариантов; выяснение круга преимуществ и ограничений экологического характера ППП; установление места ППП в системе экологических,

социальных и экономических факторов; создание механизмов вовлечения общественности и иных ключевых сторон для участия в оценке ППП. Опыт стран OESD наглядно демонстрирует важность применения процедур СЭО на этапе разработки планов, программ или политики, например, при формировании промышленных кластеров, транспортных коридоров и т.д.<sup>61</sup>.

**Организационно-структурные элементы СЭО по экспертным оценкам, отражающим сложившуюся мировую практику.** Основываясь на экспертных оценках СЭО, предлагаем рассмотреть доктринальную модель организационно-структурных элементов СЭО, представленную четырьмя этапами. Согласно указанному экспертному подходу, процедура СЭО состоит из четырёх основных этапов, каждый из которых включают в себя ряд дополнительных шагов: 1) скрининг, 2) реализация СЭО, 3) информирование о проделанной работе и опубликование отчета и рекомендаций для лиц, задействованных в процессе планирования; 4) мониторинг и оценка.

*Первый этап* представляет собой «скрининг» (“screening”) и позволяет понять проведение СЭО актуальным и необходимым по отношению к данному проекту/программе/политике. Скрининг также предполагает установление целей и путей их достижения. Чем раньше СЭО будет включен в планирование при исходных данных, тем больше вероятность достоверно определить конечные результаты и скорректировать действия для успешной реализации плана/программы/политики.

Если же скрининг показывает, что проведение СЭО в данном случае является уместным, предполагается так называемый «процесс участия» – тщательный анализ по привлечению всех заинтересованных сторон и распределение их ролей в процессе СЭО. Процесс участия предоставляет возможность представителям гражданского общества и другим заинтересованным лицам оказывать влияние на принятие стратегических решений. Важно отметить, что участие общественности предполагается на

---

<sup>61</sup> См. об этом: Вильчек Г.Е. Экологические аспекты реализации крупных нефтегазовых проектов на континентальном шельфе. М.: ИГ РАН, 2014. 304 с.

всех этапах проведения СЭО. При составлении плана взаимодействия с общественностью особое внимание следует уделить тем социальным группам, которые в наибольшей степени подвержены негативному воздействию от ухудшения состояния окружающей среды. Как правило, к этим группам относятся малообеспеченные слои населения, лица, проживающие и осуществляющие трудовую деятельность в непосредственной близости от очага загрязнения, а также лица, чья трудовая деятельность и основной доход связан с сельскохозяйственной деятельностью. Стоит отметить, что СЭО безусловно нуждается в государственной поддержке, так как обсуждение затрагивает не только вопросы экологии, но и вопросы социального и экономического характера.

*Второй этап – реализация СЭО*, начинается с *определения области применения СЭО*. На данном этапе определяется содержание оценки с учетом имеющихся критериев и целей, проводится обоснование сроков, которые могут варьироваться под влиянием различных факторов: особенности местности, ресурсов, осведомленности о ключевых проблемах. С учетом вышеперечисленных критериев и факторов формируются желаемые результаты, альтернативные варианты развития, источники данных, а также методы для анализа ключевых вопросов. Во время данного этапа проводятся встречи с предполагаемым участниками оценки в целях своевременной корректировки объема и плана СЭО с учетом представленных замечаний.

Еще один шаг на этом этапе – *установление связей с заинтересованными сторонами*. Как уже отмечалось, вовлеченность общественности в процесс – крайне важный элемент, обеспечивающий эффективность СЭО в сравнении с другими методами оценки. На данном этапе проводится анализ взаимодействия между заинтересованными сторонами в целях согласованного управления процессами. Под общественным участием понимается не только получение достоверной информации о состоянии окружающей среды и изучение сводного отчёта по итогам проведения СЭО, но и возможность непосредственного влияния на процесс принятия стратегических решений.

Третий шаг на втором этапе – *сбор информации*. СЭО должна сопровождаться подробным анализом текущего состояния окружающей среды, основную направленность деятельности региона, особенностей инфраструктуры и т.д. Также принимаются во внимание существующие природоохранные меры и стратегии, которые изложены в региональных, национальных и международных законодательных документах.

Полученные данные, которые будут включены в аналитический доклад, помогут сформировать общее представление о целях, которые необходимо достичь с помощью СЭО.

В случае если предполагается разработка и утверждение программы *территориального планирования*, необходимо обязательно провести подробный анализ ключевых элементов: территориальное расположение природных ресурсов, зоны ООПТ, а также наиболее уязвимых территорий. В противном случае вероятность неблагоприятных последствий значительно возрастает, а на их устранение потребуются значительные финансовые затраты и человеческие усилия. Например, при планировании строительства автомагистрали, обязательно необходимо принимать во внимание особенности территории, на которой будет проходить строительство, плотность населения и непосредственная близость расположения населенных пунктов, так как предполагается значительное повышение уровня загрязнения атмосферного воздуха. В некоторых случаях строительство автомагистрали может повлечь уничтожение растительных насаждений, что также пагубно скажется на жизнедеятельности близлежащих населенных пунктов, в особенности, если речь идет о сельскохозяйственной местности.

*Дополнительным шагом является поиск и анализ альтернатив*. В ходе проведения работ по анализу территорий и сопоставлению предлагаемых вариантов развития, одним из наиболее трудоемких, но и в то же время важных этапов является выявление любых вероятных воздействий от принимаемых решений. Следовательно, разработка альтернативных предложений для реализации намечаемой деятельности, особенно при реализации

политики/программы/плана (например, стратегия развития города) будет более сложным в отличие от анализа единичного проекта (например, строительство фабрики). В данном случае сопоставление наиболее благоприятного и неудачного сценария развития событий является обоснованной мерой, так как не существует единой методологии оценки для каждого плана/программы/политики, подходы должны быть индивидуальными и основанными на текущем состоянии огромного количества факторов, от экологического состояния до социального и экономического положения региона.

Таким образом, проведение глубокой оценки, правильное расставление приоритетов и готовность применения альтернативных вариантов, свидетельствует о заинтересованности в учете экологических и социальных факторов при стратегическом планировании. Такая оценка может проводиться с использованием ряда инструментов и методик, таких как: сравнительная оценка рисков, экономическая оценка ущерба окружающей среде. Полученные результаты могут быть основой для определения вектора разработки политики во взаимосвязи с тремя ключевыми элементами: экономическим, социальным и экологическим<sup>62</sup>.

Важный шаг на втором этапе – *разработка мер по смягчению неблагоприятных последствий*. Особое внимание следует уделить мероприятиям по минимизации негативных рисков. Основная цель – поиск беспроигрышных вариантов, которые будут максимально выгодными для наибольшего числа людей, смогут укрепить экономическое положение, а также обеспечат защиту окружающей среды. Однако далеко не при любых исходных данных оценка определит идеальный исход. В таком случае все компромиссные меры должны быть задокументированы для учета при принятии решения. Если предварительная оценка показывает, что

---

<sup>62</sup> Maria do Rosário Partidário. Towards strategic environmental assessment good practice: principles and processes, 2006 p.58 // [Электронный ресурс]. URL: [http://content-ext.undp.org/aplaws\\_publications/1703425/SEA\\_guide\\_Portugal.pdf](http://content-ext.undp.org/aplaws_publications/1703425/SEA_guide_Portugal.pdf) (дата обращения: 03 июля 2019 г.).

неблагоприятные последствия являются наиболее вероятными, предлагается применять иерархию мер по смягчению воздействий: предотвращение, минимизация неблагоприятного воздействия, возмещение неблагоприятных воздействий.

Реализация такого этапа подразумевает *подготовку предварительного отчета по СЭО*. После завершения технического анализа необходимо огласить его результат и обоснованные выводы. На данном этапе важно дать доступный отчет, но с полным изложением всех результатов. В первую очередь, такой отчет должен быть нацелен на обсуждение и представление комментариев общественностью.

В период подготовки отчета по СЭО необходима *независимая оценка СЭО*. Оценка нуждается в контрольных мерах заинтересованных сторон. Такой контроль может проводиться следующими участниками: экспертными организациями или учеными из различных областей; Министерством природных ресурсов и соответствующими отраслевыми комитетами; независимой экспертной комиссией.

Принципы проведения СЭО предполагают *участие общественности на всех этапах* оценки, проект отчета – ключевой шаг, который должен быть своевременным (сроки определяются в ходе определения объема работ) и общедоступным. Для обсуждения отчета рекомендуется проводить встречи с небольшими фокус-группами, что позволит учесть наибольшее число замечаний. Могут применяться различные методики сбора мнений групп, чья позиция по данному вопросу является наиболее весомой: встречи, интервьюирование и различного рода опросы.

После изучения мнения *начинается подготовка финального отчета по СЭО*. Согласно сформулированной проблематике и на основании предварительных данных формируется отчет, содержащий информацию для ее дальнейшего включения в экологическую оценку инфраструктурного проекта. Сформированный отчет подлежит обсуждению со стороны общественности.

Одним из важных элементов СЭО является экологическое заявление (The Environmental Statement). Экологическое заявление готовится после проведения основной процедуры и прилагается к окончательному варианту инфраструктурного проекта/программы. *Экологическое заявление* – документ, содержащий экологический отчет, включенный в инфраструктурный проект/программу, а также результаты проведенных консультаций, в том числе результаты общественного обсуждения, их анализ, обоснование, а также изложение альтернативных вариантов развития стратегии,<sup>63</sup> описание разработанных предложений, направленных предотвращение, снижение или устранение вероятных последствий для окружающей среды.

Экологическое заявление должно носить открытый характер, поэтому публикуется на веб-сайте организации, представляющей и спонсирующей проект/программу, а также направляется в государственные органы, отвечающие за охрану окружающей среды, которые, в свою очередь, также размещают заявление на официальном веб-сайте. Несмотря на проведение содержательных консультаций проекта/программы с государственными органами, полная ответственность за подготовку экологического заявления лежит на разработчике инфраструктурного проекта<sup>64</sup>.

Как правило, *итоговый отчет* будет иметь следующую форму: определение круга заинтересованных сторон, их взаимодействия, а также рекомендации по информированию заинтересованных сторон о ходе реализации СЭО; перечень основных вероятных воздействий для каждого альтернативного варианта; меры по смягчению негативных воздействий; обоснование предпочтительного варианта, а также описание альтернатив; предполагаемый план реализации СЭО; ожидаемые результаты; описание

---

<sup>63</sup> *Strategic Environmental Assessment* // [Электронный ресурс]. URL: <https://rea.apambiente.pt/content/strategic-environmental-assessment?language=en> (дата обращения: 03 мая 2019 г.)

<sup>64</sup> Пособие по применению Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке. ЕЭК ООН и Региональный Экологический Центр по Центральной и Восточной Европе. 14 июля 2006. // [Электронный ресурс]. URL: [https://unece.org/DAM/env/eia/documents/SEA%20Manual/documents/SEAMannualDraft14July2006\\_ru.pdf](https://unece.org/DAM/env/eia/documents/SEA%20Manual/documents/SEAMannualDraft14July2006_ru.pdf) (дата обращения: 15 мая 2019 г.)

последующих процедур ОВОС или СЭО для последующих менее масштабных проектов.

*Третий этап – информирование о проделанной работе и опубликование отчета и рекомендаций для лиц, задействованных в процессе планирования.*

Для лиц, принимающих решение по итогам СЭО, стадия представления проекта отчета и его заключительной версии являются ключевым этапом. Краткий, но содержательный документ по основным вопросам может помочь ответственным лицам получить достоверную информацию о текущих экологических проблемах и вероятных рисках, связанных с реализацией плана/программы/политики для принятия решения. Одной из самых положительных сторон СЭО является взаимодействие общественности и представителей власти. На протяжении всего процесса заинтересованные стороны имеют возможность участвовать в формировании итоговых результатов СЭО, например, акцентировать внимание на существующих проблемах, определять объем работ, выбирать альтернативные варианты развития и т.д.

*Четвертый этап – мониторинг и оценка.* Во время этого этапа важно проводить регулярный мониторинг решений, принятых по реализации плана/программы/политики, а также обеспечивать соблюдение экологических рекомендаций. Методы мониторинга будут определяться в каждом отдельном случае в зависимости от региональной специфики и областей риска.

Данная методология разработана таким образом, чтобы была возможность ее применения для самых разнообразных планов и программ, адаптировать под индивидуальные характеристики задаваемых инфраструктурных проектов, что является положительным свойством при повышении эффективности проводимой оценки.

**Инструментально-методическая основа осуществления СЭО.** Инструменты, подлежащие применению при реализации СЭО, дифференцируются на те, которые имманентно связаны со стратегическим планированием в целом, и те, которые связаны с эколого-экономической

оценкой. В первую группу методов включаются различные виды аналитической оценки (сценарный анализ, анализ затрат и выгод, анализ альтернатив и т.д.). Вторую же группу составляют целевой анализ, тренд-анализ, анализ экологических проблем, консультации с общественностью и т.д. Благодаря этим и другим методикам удастся оценить стратегию (политику, план или проект) на предмет качества учета экологического фактора через призму следующих ключевых показателей: установление экологических проблем, аргументированность условий экологического развития, формулирование экологических приоритетов региона, степень развитости государственных управленческих инструментов, прогнозируемые экологические результаты и др.<sup>65</sup>. Таким образом, СЭО представляет собой ряд аналитических подходов, направленных на учет экологических факторов при разработке политики, плана и программы с участием широкого круга лиц, заинтересованных в сохранении окружающей среды.

В практических пособиях, посвященных методике проведения СЭО, подчеркивается, что этот эколого-правовой инструмент отличается сбалансированным и комплексным характером и значительно повышает эффективность стратегического планирования<sup>66</sup>.

В экономической науке содержатся оживленные дискуссии по поводу ведущего метода, который необходимо использовать при СЭО. Так, в исследовании Е.В. Корчагиной содержится развернутая аргументация необходимости применения такого метода, как метод построения

---

<sup>65</sup> См. об этом: *Дорошенко С.В., Шеломенцев А.Г., Илинбаева Е.А.* Методика оценки экологического качества стратегий социально-экономического развития регионов // *Современные технологии управления*. 2015. № 10. С. 13–18; *Илинбаева Е.А.* Методика оценки результативности стратегического планирования социально-экономического развития на уровне субъектов федерации с учетом экологической составляющей // *Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета*. 2015. №3. С. 108–122.

<sup>66</sup> *Стратегическая экологическая оценка для развития регионального и муниципального планирования* / М. В. Хотулева, Е.В. Пивцакина, В.Н. Виниченко, О.М. Черп [и др.]. Москва: ЦЭО «Эколайн», 2006. 45 с.; *ЕЭК ООН*. Протокол по стратегической экологической оценке. Факты и преимущества применения // [Электронный ресурс]. URL: 1609218\_R\_UNECE\_HR\_30\_05\_16.pdf (дата обращения: 29 апреля 2023 г.); *Практическое пособие по организации и проведению стратегической экологической оценки в отраслях энергетического сектора России* / А.М. Артов, Ю.Л. Долинина, Е.А. Заика, Е.Н. Хмелева [и др.]. Москва: Эколайн, 2017. 124 с.

интегрированной оценки устойчивого развития системы региона на основе измерения степени достижения ей целей устойчивого развития<sup>67</sup>. Иную позицию в этом вопросе занимает В.И. Горелов и группа его соавторов, предлагающих иной метод – метод когнитивного моделирования территорий<sup>68</sup>.

**Основные принципы реализации СЭО** заключаются в необходимости определения четкой стратегии и альтернативных планов программ для того, чтобы была возможность провести их сравнение. Второй принцип СЭО основывается на необходимости улучшения, а не только проведения анализа существующей политики.

Для того, чтобы процесс планирования и принятия стратегических решений с использованием СЭО имел успех, а реализация проекта/программы/политики была эффективной, следует соблюдать *основные принципы оценки*: четко поставленные цели и задачи; подробный анализ потенциальных последствий и рисков; обоснование наиболее предпочтительных вариантов принимаемых решений или альтернативных сценариев развития; учет существующего проекта/программы/политики; выявление экологических (природоохранных) и других возможных ограничений; прозрачность и гласность результатов оценки; рентабельность; участие общественности и других заинтересованных сторон в обсуждении проекта/программы/политики.

В своей работе «Стратегическая и экологическая оценка: быстро развивающийся подход» (Strategic environmental assessment: a rapidly evolving approach) Б. Далал Клайтон и Б. Сэлдер<sup>69</sup> выделили основные принципы проведения СЭО: соответствие поставленным целям и адаптированным для применения на уровне плана/программы/политики; обеспечение

---

<sup>67</sup> Корчагина Е.В. Анализ и оценка устойчивого развития социо-экологоэкономических систем: автореф. дис. ... д-ра эконом. наук. Гатчина, 2012. 41 с.

<sup>68</sup> Горелов В.И. Управление развитием регионов. М.: Экон-Информ, 2007. 163 с.; Горелов В.И., Карелова О.Л., Ледащева Т.Н. Системное моделирование в социально-экономической сфере. М.: Изд-во Логос, 2012. 160 с.

<sup>69</sup> Dalal-Clayton B., Sadler D. Strategic environmental assessment: a rapidly evolving approach // International institute for environment and development Environmental Planning Issues. 1999. № 18.

предоставления информации, необходимой для решения ключевых проблем; руководство принципами устойчивого развития (с учетом экологических, социальных и экономических факторов); интеграция в существующие процедуры экологической оценки; принцип прозрачности и открытости; практичность, простота в реализации, а также экономическая эффективность; «предоставлять бонусы, а не обременять».

Обозначенные выше принципы стратегической экологической оценки можно конкретизировать следующим образом.

1. Ответственным за проведение СЭО намечаемой деятельности необходимо считать субъект, который выступил непосредственным инициатором реализации политики/программы/ плана.

2. Процесс СЭО должен быть инициирован как можно раньше, еще на этапе разработки стратегического плана.

3. Масштабы СЭО должны быть сопоставимы с вероятным воздействием на окружающую среду, а также включать в себя точное изложение целей и задач.

4. Обязательным условием является рассмотрение всех возможных альтернатив с учетом соответствующего воздействия на окружающую среду при условии, что каждая альтернатива может быть реализована.

5. Крайне важно при реализации стратегической инициативы принимать во внимание взаимосвязь экономических, экологических и социальных компонентов.

6. Оценка значимости и допустимости воздействия, исходя из принятых в государстве экологических стандартов, целей экологической политики.

7. Учет трансграничного воздействия стратегических инициатив как внутри страны, так и за ее пределами.

8. Обязательное участие в процессе СЭО всех заинтересованных сторон. Здесь важно отметить необходимость открытости информации об этапах проведения СЭО, обсуждение принимаемых решений с возможностью

их дальнейшей корректировки по итогам сбора предложений от заинтересованных сторон.

9. Важно присутствие действенных и понятных механизмов, которые смогли бы обеспечить независимость СЭО, ее полное соответствия определенным условиям и требованиям.

В контексте настоящего исследования необходимо определить и современные российские принципы экологического менеджмента, исходя из которых, на сегодняшний день осуществляется стратегическое планирование в рамках политики/программ/планов.

Принцип «загрязнитель платит»<sup>70</sup> исходит из платы в пропорциональных загрязнению размерах. Принцип «пользователь платит» определяется включением в стоимость продукта полных долгосрочных предельных затрат на конкретный ресурс, который востребован потребителем<sup>71</sup>. В данном случае интересны проблемы с ответственностью по экологическим платежам, близкие как РФ, так и зарубежной практике. В случае законодательного закрепления СЭО в РФ, данные принципы могут снизить свой «вес» за счет продуманного и рационального ведения хозяйственной деятельности. Появится возможность минимизировать негативные последствия на этапе планирования, а экологические платежи перестанут быть фактически единственным инструментом борьбы с загрязнением окружающей среды.

Принцип «предосторожности» едва ли не является сутью СЭО, с той точки зрения, что экологическая оценка предполагает рассмотрение максимально возможного числа долгосрочных сценариев неблагоприятного воздействия объекта СЭО на окружающую среду.

---

<sup>70</sup> Принцип «Загрязнитель платит» // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ecoprofy.ru/ekoblog/zagrjaznitet-platit.html> (дата обращения: 26 апреля 2020 г.)

<sup>71</sup> Сафаров Д.И. Международный опыт экологического правотворчества // Современное международное право: глобализация и интеграция: сб. статей. Воронеж: ВГУ, 2016. С. 314.

Принцип «эффективности» и результативности также определен необходимостью оптимизации процессов и процедур с целью минимизации экологических издержек.

Принцип «ответственности» должен распространяться не только субъектов хозяйственной деятельности, но и, в первую очередь, на органы федеральной и региональной власти. Увеличение прибыли за счет пренебрежения экологическими стандартами может привести к необратимым экологическим последствиям и оказать негативное воздействие на здоровье населения. Впоследствии, меры по ликвидации накопленного вреда окажутся более трудозатратными, чем применения СЭО при планировании хозяйственной деятельности или стратегических инициатив.

Принцип «участия» является одним из основополагающих в процедуре СЭО. Участие общественности и заинтересованных сторон гарантирует прозрачность процесса принятия решений, как следствие, снижения конфликта интересов в будущем. Также своевременное проведение консультаций с заинтересованными сторонами способствует выработке наиболее жизнеспособных альтернатив.

Принцип «пропорциональности» также сочетается с требованиями учета экологических, экономических и социальных факторов в процессе подготовки и принятия конкретного решения по результатам СЭО.

Зачастую инициаторы СЭО могут столкнуться с рядом проблем, обусловленными политической и социальной спецификой региона, в котором планируется проведение СЭО и ее отражении на экологических вопросах. В таких случаях дополнительным инструментом оценки может служить *Страновой анализ окружающей среды (Country Environmental Analysis (CEA))*.

*Страновой анализ окружающей среды* обеспечивает систематический анализ фактических данных о состоянии окружающей среды и природных ресурсов. В нем содержатся актуальные результаты и тенденции в отношении ключевых экологических проблем и возможностей, стоящих перед страной,

ядро которых лежит в основе темпов прироста населения, зависимости от доходов, получаемых от пользования природными ресурсами и т.д.<sup>72</sup>.

Это аналитический инструмент, позволяющий оценить системные экологические приоритеты развития страны, вероятные экологические последствия ключевых направлений в политике, а также институциональный потенциал. Основная цель СЭО заключается в создании аналитической основы для устойчивого развития<sup>73</sup>.

Экологическая оценка страны не должна ограничиваться только лишь изучением государственных природоохранных учреждений, но также обращать внимание на институты, повышающие эффективность взаимодействия государственного и частного сектора в решении экологических вопросов. В данном ключе следует также обращать внимание на принимаемые меры по обеспечению социального участия и социальной ответственности, например, предоставить доступ населения к участию в судебных процессах, связанных с загрязнением окружающей среды и природных ресурсов, а также обеспечить распространение достоверной информации о состоянии окружающей среды. Таким образом, общественность получает возможность участвовать в принятии экологических решений в качестве неофициального надзорного органа.

**Резюмируем вышеизложенное.** Установлено, что требования по проведению стратегической экологической оценки включают в себя *организационно-структурные элементы СЭО*, представленные последовательно проводимыми этапами этой деятельности, а также *инструментально-методическую основу осуществления СЭО*. Организационно-структурные элементы СЭО отличаются по источнику, лежащему в их основании, и дифференцируются в рамках настоящего

---

<sup>72</sup> World Bank. 2019. Malawi Country Environmental Analysis // [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/508561550587004266/pdf/AUS0000489-WP-P162772-PUBLIC-18-2-2019-13-4-24-MalawiCEARReportWeb.pdf> (дата обращения: 30 июля 2019 г.)

<sup>73</sup> Country Environmental Analysis (CEA). Concept Note (April, 2008) // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/35988/CEACConceptNoteApril2008.pdf> (дата обращения: 30 июля 2019 г.)

исследования на: 1) организационно-структурные элементы СЭО по Протоколу по СЭО; 2) организационно-структурные элементы СЭО по Модельному закону о СЭО; 3) организационно-структурные элементы СЭО по Applying Strategic Environmental Assessment; 4) организационно-структурные элементы СЭО по экспертным оценкам, отражающим сложившуюся мировую практику. В отличие от требований, которые строго регламентированы международными актами в сфере СЭО, инструментально-методическая основа СЭО не подлежит правовой фиксации и представляет собой совокупность основного метода, положенного в основу СЭО, а также дополнительных аналитических методов и принципов, что следует учитывать при разработке национального корпуса норм по СЭО. При этом к принципам СЭО следует относить: принцип платности природопользования и возмещения вреда, причиненного окружающей среде, а также принципы предосторожности, эффективности, ответственности и участия.

## Глава 2. Международный и зарубежный опыт правового регулирования стратегической экологической оценки

### 2.1 Международное правовое регулирование стратегической экологической оценки

**О международных актах по СЭО: общие замечания.** Накопленный опыт в борьбе с существующими проблемами, связанными с антропогенным воздействием на окружающую среду, и анализ инициатив стратегического характера привел к возникновению особого инструментального подхода – «strategic environmental assessment». Данный подход впервые нашел свое отражение в докладе Комиссии европейских сообществ, подготовленном К. Вудом и М. Дедоуром<sup>74</sup>. Вопросы экологии, как правило, носят трансграничный характер, что обуславливает решение глобальных экологических проблем, руководствуясь принципами и нормами международного права.

Стоит отметить, что значительный вклад в развитие эколого-правового инструмента СЭО внесла такая международная организация, как ООН. Здесь стоит упомянуть принятую 25 февраля 1991 г. Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (далее по тексту также – Конвенция ЭСПО)<sup>75</sup>, Конференцию ООН по охране окружающей среды и развитию (Рио-де-Жанейро, Бразилия, 1992 год)<sup>76</sup>, а также легендарный «Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном

---

<sup>74</sup> Журба А.О., Байбаков Э.И. Методы стратегической экологической оценки и их приложения для решения задач территориального планирования // Экологический консалтинг. 2009. № 4(36). С. 6.

<sup>75</sup> Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Вместе с «Перечнем видов деятельности», «Содержанием документации об оценке воздействия на окружающую среду», «Общими критериями, помогающими в определении экологического значения видов деятельности...», «Процедурой запроса», «Послепроектным анализом», «Элементами... сотрудничества», «Арбитражем»): заключена в г. Эспо 25 февраля 1991 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mid.ru/> (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).

<sup>76</sup> Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию: принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. // Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687–692.

контексте»<sup>77</sup>. Кроме того, международная нормативная платформа СЭО включает в себя также Директиву Европейского парламента и Совета Европейского союза 2001/42/ЕС от 27 июня 2001 г. «Об оценке влияния некоторых планов и программ на окружающую среду» (далее по тексту также – Директива), разработанную для региона ЕЭК ООН. Указанная Директива имеет второстепенное значение для настоящего исследования, поскольку ее основные положения аналогичны тем, которые закреплены в Протоколе по СЭО<sup>78</sup>. Эти и некоторые иные акты заложили прочную основу для последующей имплементации норм о СЭО в национальные законодательства. Причем этот вывод актуален и для тех стран, которые не ратифицировали соответствующие акты, поскольку этот факт не препятствует заимствованию положительного международного опыта.

**Конвенция ЭСПО и ее значение для формирования международной нормативной платформы СЭО.** Конвенция ЭСПО – международный договор, призванный обязать страны, подписавшие его, проводить оценку запланированных проектов на предмет воздействия на окружающую среду, если существует вероятность негативного воздействия от данной деятельности на окружающую среду других стран. По состоянию на 2023 год Конвенцию ЭСПО ратифицировали 44 страны. Российская Федерация подписала Конвенцию ЭСПО еще в июле 1991 г., однако до сегодняшнего дня Конвенция все еще не ратифицирована в РФ. Е. Шварц, директор по природоохранной политике WWF России, убежден, что «необходимо ускорить внедрение СЭО, как инструмента предотвращения негативных кумулятивных (суммарных) экологических и социальных эффектов, а также ратификацию Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в

---

<sup>77</sup> *Протокол* по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Протокол СЭО/SEA Protocol) (Вместе с «Перечнями проектов», «Критериями для определения возможных существенных экологических последствий», «Информациями»): подписан в г. Киеве 21 мая 2003 г. // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).

<sup>78</sup> См. об этом: *Cherp A.* SEA and strategy formation theories: from three Ps to five Ps. // *Environ. Impact Assess.* 2007. № 27. Pp. 624–644.

трансграничном контексте (Конвенции Эспо) и Протокола по стратегической экологической оценке к ней<sup>79</sup>».

По мнению Т.А. Селищевой, промедление в ратификации Конвенции Эспо и Орхусской конвенции «...сдерживает экологическую модернизацию России. Однако именно ратификация названных конвенций позволяет требовать проведение СЭО трансграничных проектов «Шелкового пути» и мультипликативных эффектов от них<sup>80</sup>».

Изучение основных положений Конвенции ЭСПО имеет принципиальное значение для настоящего исследования в силу того, что Протокол по СЭО является составной частью этого международного акта.

Согласно положениям Конвенции ЭСПО, в случае установления факта вероятности негативного трансграничного воздействия предполагаемой деятельности, Страна происхождения берет на себя ответственность по выполнению следующих процедур: уведомление затрагиваемой Страны или Стран; подготовка оценочной документации по воздействию предполагаемой деятельности на окружающую среду; консультации с затрагиваемой Страной или Странами; принятие окончательного решения и уведомление о нем затрагиваемую Страну или Страны.

Конвенция ЭСПО предполагает необходимость уведомления Стран о запланированной реализации проекта, а также проведение консультации со Странами, территории которых могут пострадать в ходе реализации запланированных промышленных проектов. К обсуждению таких проектов с затрагиваемой Страной необходимо привлекать не только представителей государственного управления, но и общественность. Перед началом строительства объекта или его ввода в эксплуатацию Страны должны

---

<sup>79</sup> WWF России присоединился к Декларации международной гражданской инициативы «Зеленый Шелковый Путь» // [Электронный ресурс]. URL: [https://zrpress.ru/society/primorje\\_21.12.2016\\_81482\\_wwf-gossii-prisoedinilsja-k-deklaratsii-mezhdunarodnoj-grazhdanskoj-initsiativy-zelenyj-shelkovyj-put.html?print](https://zrpress.ru/society/primorje_21.12.2016_81482_wwf-gossii-prisoedinilsja-k-deklaratsii-mezhdunarodnoj-grazhdanskoj-initsiativy-zelenyj-shelkovyj-put.html?print) (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).

<sup>80</sup> Селищева Т.А. Проблемы устойчивого развития трансграничных регионов Сибири и Дальнего Востока в евразийской интеграции. Проблемы современной экономики, №1(69), 2019. Евразийская экономическая перспектива: проблемы и решения // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=6530> (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).

обменяться мнениями по данному вопросу. При этом окончательное решение – это документ, отражающий дальнейшие действия относительно объекта. В зависимости от правовой системы страны форма такого решения может быть различной.

Затрагиваемая Сторона должна получить максимально полную информацию по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности от Стороны происхождения. Данная информация должна быть сформирована и представлена в соответствии с действующим национальным законодательством. Распространение информации в форме исследования, доклада или отчета осуществляется в следующем порядке. В первую очередь, органы, контролирующие реализацию намечаемой деятельности, передают информацию соответствующим органам государственной власти затрагиваемой Стороны, которые в свою очередь распространяют полученную информацию для ознакомления и обсуждения среди общественности. Особое внимание следует сосредоточить на таких составляющих ОВОС, как альтернативные варианты и вероятное воздействие на окружающую среду затрагиваемой Стороны<sup>81</sup>.

Ярким примером применения норм Конвенции ЭСПО является ситуация, развернувшаяся в начале 2000-х годов вокруг масштабного проекта судоходства «Дунай-Черное море», который имел весомое значение для развития украинского транспортного потенциала и отвечал стратегическим интересам европейского сообщества. Препятствием для реализации проекта стала позиция Румынии в вопросе соответствия проекта обязательствам Конвенции ЭСПО. С другой стороны, позиция Украины по выполнению положений Конвенции ЭСПО по данному вопросу основывалась на результатах ОВОС, которые не выявили вероятность существенного негативного трансграничного воздействия. С учетом противоположных мнений двух сторон было принято решение об инициации процедуры запроса

---

<sup>81</sup> Андрусевич А. Конвенция Эспо: трансграничная оценка воздействия на окружающую среду // Практическое пособие для граждан и НПО. 2010. С. 20.

в соответствии с Конвенцией ЭСПО и создании Комиссии по запросу (Espoo Inquiry Commission) в целях формирования научно обоснованного вывода о возможности значительных негативных трансграничных воздействий при реализации проекта «Дунай – Черное море» и последующей его эксплуатации.<sup>82</sup> В ходе работы Комиссии была выявлена вероятность некоторого негативного воздействия, что привело к окончательному решению о необходимости применения по проекту ряда процедур, предусмотренных настоящей Конвенцией. На сегодняшний день переговоры по проекту «Дунай-Черное море» продолжаются.

**О Протоколе по СЭО.** Ключевым международным актом, регламентирующим СЭО, является «Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (далее по тексту также – Протокол по СЭО)<sup>83</sup>, подписанный 21 мая 2003 г. в Киеве. В основу этого акта легли некоторые положения Директивы, однако в сравнении с ней, Протокол по СЭО расширил возможности СЭО. Так, в Протоколе по СЭО основного внимания удостоились оценка негативного воздействия намечаемой деятельности на здоровье человека, обязательное проведение консультаций по принимаемым решениям с заинтересованными сторонами, а также процедура участия общественности в СЭО.

В мае 2003 года в Киеве на 5-й Общевропейской конференции министров охраны окружающей среды «Окружающая среда для Европы» Протокол по СЭО был открыт для подписания. Протокол по СЭО вступил в действие 14 июля 2010 года<sup>84</sup>, и на сегодняшний день он подписан более чем

---

<sup>82</sup> Виктор Довгань, заместитель главы мининфраструктуры. Проект «Дунай – Черное море». Остановить нельзя реализовать. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.euointegration.com.ua/rus/experts/2017/06/14/7067114/> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

<sup>83</sup> Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Протокол СЭО/SEA Protocol) (Вместе с «Перечнями проектов», «Критериями для определения возможных существенных экологических последствий», «Информациями»): подписан в г. Киеве 21 мая 2003 г. // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25 апреля 2023 г.).

<sup>84</sup> Марушевський Г.Б. Стратегічна екологічна оцінка: навч. посіб. з компакт-диском. К.: К.І.С., 2014. С. 16.

28 сторонами. Большинство европейских стран, которые присоединились к Протоколу по СЭО и смогли включить его принципы в национальные законодательства, отмечают множество положительных сторон от использования такого вида экологической оценки.

Как известно, Российская Федерация не является участницей этого акта, что во многом предопределяет отсутствие соответствующего правового регулирования в отечественном законодательстве. Интересно, что в научной литературе констатируется, что Россия «пока» не присоединилась к этому Протоколу, что предполагает ожидаемое в ближайшем будущем присоединение<sup>85</sup>. Однако подобные прогнозы звучат весьма обнадеживающе, но не подтверждаются эколого-правовой политикой Российской Федерации. Несмотря на подготовку проекта федерального закона «О присоединении к Протоколу по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», разработанного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации в 2011 году, данный законопроект не был принят и, как следствие, Российская Федерация по состоянию на 2023 год не является стороной Протокола по СЭО.

Основными целями Протокола по СЭО являются разработка и внедрение мер, направленных на обеспечение высокого уровня экологической безопасности, включая экологическую безопасность человека, путем четкого применения стратегической экологической оценки, определения строгих правил ее использования, а также выработки соответствующей политики и законодательства странами-участницами. Особое значение Протокола состоит в том, что он способствует исполнению международных экологических решений, таких как Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.)<sup>86</sup>; Йоханнесбургская декларация по

---

<sup>85</sup> Копылов М.Н., Копылов С.М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке – 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2. С. 26.

<sup>86</sup> Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию [Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.] / Резолюции, принятые на Конференции Организации Объединенных Наций

устойчивому развитию – результаты Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.)<sup>87</sup>.

Согласно п. 1. ст. 3 Протокола по СЭО, каждая Страна принимает необходимые законодательные, регламентирующие и иные меры, надлежащие для выполнения положений Протокола. Этот принцип является одним из основополагающих, так как СЭО – инструмент по обеспечению социально-экономического благополучия при условии сохранения окружающей среды и природоресурсного потенциала. Принятие Протокола по СЭО обязало страны-участницы ЕС в течение определённого срока имплементировать принципы СЭО в национальное законодательство. Большинство стран, подписавших Протокол по СЭО, на сегодняшний день закрепили его положения в национальных природоохранных законодательствах. С другой стороны, если Страна не приняла специальный закон по СЭО, реализация Протокола происходит путем интеграции требований в действующее законодательство.

Ю. Долинина отмечает, что Протокол по СЭО не предписывает единой методики для всех стран. Они имеют возможность самостоятельно выбирать наиболее подходящий метод проведения СЭО с учетом соответствия уровню их кадрового, технического и научного потенциала и экономическим условиям<sup>88</sup>.

Стоит отметить, что СЭО является вспомогательным инструментом по реализации природоохранных мер, а также мер, направленных на охрану жизни и здоровья населения. Как правило, большинство стран, подписавших Протокол по СЭО, продолжают также руководствоваться иными процедурами оценки – ОВОС, государственная экологическая экспертиза.

---

по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.). [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 10 мая 2023 г.).

<sup>87</sup> Приложение к Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию, [Йоханнесбург, 26 августа – 4 сентября 2002 г.]. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/decl\\_wssd.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml) (дата обращения: 10 мая 2023 г.).

<sup>88</sup> Долинина Ю. Введение в стратегическую экологическую оценку. Международные документы. Правовые основы для СЭО в российском законодательстве и перспективы его развития. WWF России, Благовещенск, 23 июня 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: [https://wwf.ru/upload/iblock/926/2\\_yu.-dolinina\\_vvedenie-v-seo.pdf](https://wwf.ru/upload/iblock/926/2_yu.-dolinina_vvedenie-v-seo.pdf) (дата обращения: 15 августа 2019 г.).

Помимо принципов СЭО, изложенных в Протоколе по СЭО, существует ряд универсальных международных договоров и актов мягкого международного права, носящих поясняющий и рекомендательный характер. Так, кроме обозначенных международных актов – Директивы и Протокола по СЭО – стратегическая экологическая оценка нашла отражение и в иных международных документах: в их числе Директива Европейского экономического сообщества по экологической оценке (1985 г.); дополнения в части требований по экологической оценке к Рамочной конвенции ООН по изменению климата и Конвенции по биологическому разнообразию, а также иные акты, некоторые из которых будут рассмотрены ниже.

**О Директиве Европейского парламента и Совета Европейского союза 2001/42/ЕС от 27 июня 2001 г. «Об оценке влияния некоторых планов и программ на окружающую среду».** Начиная с 2001 г., СЭО является обязательной процедурой для всех стран Европейского Союза. Применение СЭО в Европейском Союзе регулируется уже упомянутой Директивой 2001/42/ЕС от 27 июня 2001 г. Как следует из текста Директивы, ее целью выступило обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды, в том числе за счет учета экологических факторов в стратегические документы (планы, программы, проекты, политики), имеющие непосредственное отношение к устойчивому развитию. При этом страны-участницы этой Директивы взяли на себя обязательство по проведению СЭО в отношении любых планов и программ, потенциально относящихся к НВОС. Директива во многом повторила те основные правила, которые содержались в ранее принятом акте<sup>89</sup> – Директиве 85/337/ЕЭС от 27 июня 1985 года «Об оценке степени влияния некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду» (далее по тексту также – Директива по ОВОС), – в частности, обязательное проведение таких этапов, как скриннинг, скоупинг,

---

<sup>89</sup> Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза 2001/42/ЕС от 27 июня 2001 г. «Об оценке влияния некоторых планов и программ на окружающую среду» // [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/2571017/> (дата обращения: 20 августа 2020 г.).

подготовка доклада, проведение консультаций, общественное участие, влияние на принятие решений и контроль над реализацией рекомендаций по итогам СЭО.

### **Орхусская конвенция и ее значение для некоторых процедур СЭО.**

Роль общественности в инициировании СЭО гарантируется Конвенцией Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (далее по тексту также – Орхусская конвенция), которая была утверждена во время проведения 4-ой Министерской конференции «Окружающая среда для Европы», которая состоялась 25 июня 1998 г. в городе Орхус. Конвенция вступила в силу только спустя три года – 30 октября 2001 года, что было обусловлено необходимостью ее подписания со стороны не менее шестнадцати государств. По состоянию на 20 апреля 2023 г. участницами Орхусской конвенции являются около пятидесяти государств. Что касается Российской Федерации, что она не является участницей этой Конвенции. Примечательно, что в Распоряжении Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» в числе проектов федеральных законов, требующих подготовки, о присоединении Российской Федерации к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии исполнительной власти общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Ученые-юристы, затрагивающие в своих научных работах обозначенную проблематику, замечают, что «Российская Федерация, осуществляя активное участие в создании Орхусской конвенции, до настоящего времени к ней не присоединилась»<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Кадомцева А.Е., Ковалевская Ю.И., Манкевич И.П. Опыт Республики Беларусь по реализации положений Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участию

Анализируя правовые проблемы стратегирования в экологическом праве, Н.Г. Жаворонкова и Г.В. Выпханова приходят к выводу о необходимости разработки единой информационной системы по стратегическому планированию, которая в Российской Федерации не создана и не запланирована к созданию, «что во многом обусловлено неучастием России в Орхусской конвенции, хотя имеются все предпосылки и необходимые условия для присоединения к ней, на что неоднократно обращалось внимание в научной литературе»<sup>91</sup>.

Вызывает особый интерес факт упоминания Орхусской конвенции Конституционным Судом РФ в следующем контексте. Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе», КС РФ ссылается на не подписанную Российской Федерацией Орхусскую конвенцию<sup>92</sup>.

Орхусская конвенция дала новый виток в развитии взаимосвязей между экологическим правом и экологическими правами человека, акцентируя внимание на том, что благополучное развитие может быть достигнуто только путем взаимодействия всех заинтересованных сторон. Предметом Орхусской конвенции является взаимодействие между органами государственной власти, представителями бизнес-структур, а также общественности путем обсуждения вопросов о состоянии окружающей среды, в частности, реализации проектов, которые могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду, а также итогов реализации международных экологических соглашений. С другой стороны, Орхусская конвенция – инструмент, позволяющий

---

общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (в свете подготовки России к присоединению к Орхусской конвенции) // Экологическое право. 2019. № 3. С. 29.

<sup>91</sup> Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex russica. 2020. № 1. С. 36.

<sup>92</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»: Определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2011.

контролировать открытость и прозрачность экологических решений, принимаемых правительством.

В преамбуле к Орхусской конвенции изложены основные цели, характеризующие её роль среди подобных международных экологических документов. Так, основными идеями Конвенции являются: сохранение и поддержание комфортной и здоровой окружающей среды для будущих поколений; обеспечение экологических прав человека; значимость доступа общественности к экологической безопасности; участие общественности в осуществлении правосудия по вопросам экологии. Также устанавливается, что устойчивое развитие и экологическая безопасность напрямую зависят от эффективности принимаемых политических решений, а также вклада общественности в данный процесс. Однако достижение данной цели возможно только при общедоступности информации о состоянии окружающей среды и свободном доступе общественности к участию в обсуждении и принятии экологических решений.

Структура Преамбулы Орхусской конвенции построена таким образом, что содержит в себе пересечение нескольких концепций о правах и обязанностях человека по сохранению окружающей среды. Во-первых, адекватная защита окружающей среды необходима для осуществления основных прав человека, во-вторых, каждый человек имеет не только право жить в здоровой окружающей среде, но и обязанность защищать окружающую среду, в-третьих, для обеспечения вышеперечисленных прав и обязанностей, граждане должны иметь доступ к достоверной информации, право участвовать в процессе принятия решений, а также доступ к правосудию по вопросам окружающей среды<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> *United Nation Economic Commission for Europe. The Aarhus Convention. An Implementation Guide, 2014. P.18 // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf) (дата обращения: 25 августа 2020 г.).*

По этому поводу Е.В. Лунева справедливо замечает, что в Орхусской конвенции «улучшение окружающей среды возведено в ранг обязанностей человека – как индивидуальных, так и совместных с другими людьми»<sup>94</sup>.

В Орхусской конвенции уделяется внимание таким вопросам, как: просвещение общественности по вопросам своих экологических прав, содействие развитию экологической образованности граждан, поддержка тех групп общественности, которые способствуют защите окружающей среде, а также запрет на дискриминацию и преследование лиц, осуществляющих деятельность в соответствии с положениями Конвенции.

Доступ к информации – первый из трёх основных принципов Орхусской конвенции, так как полная, достоверная и актуальная информация – основа эффективного участия общественности в процессе принятия решений. В научной литературе справедливо отмечается, что «базой для всех направлений обеспечения рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды выступает экологическая информация»<sup>95</sup>. Стоит отметить, что вопросам понятия, содержания, режима предоставления экологической информации посвящено немало научных работ<sup>96</sup>. В аналогичном смысловом ключе принят и Модельный закон «О доступе к экологической информации» (далее по тексту также – Модельный закон об экологической информации)<sup>97</sup>.

Общественное участие – это второй принцип Орхусской конвенции, эффективность которого зависит от двух других принципах: осознанное

---

<sup>94</sup> Лунева Е.В. Международное сотрудничество в области рационального природопользования // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 7. С. 199.

<sup>95</sup> Кадомцева А.Е., Ковалевская Ю.И., Манкевич И.П. Опыт Республики Беларусь по реализации положений Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (в свете подготовки России к присоединению к Орхусской конвенции) // Экологическое право. 2019. № 3. С. 28.

<sup>96</sup> См., например: Гончаров В.В., Соколова Д.О., Щеголев И.Б. Конституционное право граждан России на достоверную информацию о состоянии окружающей среды: современные проблемы реализации и защиты // Экологическое право. 2020. № 6. С. 26–29; Лаевская Е.В. Защита права на благоприятную окружающую среду: проблемы теории и практики. Минск: СтройМедиаПроект, 2016. С. 115–154; Макарова Т.И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. Минск, 2004. С. 144–162.

<sup>97</sup> Модельный закон «О доступе к экологической информации»: принят Постановлением № 10-7 от 6 декабря 1997 г. на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 1998. С. 130–139.

участие общественности, а также беспрепятственный доступ к правосудию по вопросам окружающей среды, как гарантия реального участия.

Конкретный механизм участия общественности в правосудии будет зависеть от особенностей национального законодательства. Помимо вышеперечисленного, данный принцип обеспечивает механизм непосредственного контроля за соблюдением природоохранного законодательства со стороны общественности.

В Орхусской конвенции определено, что её Положения носят рекомендательный характер в отношении минимального порога по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам окружающей среды. В свою очередь, Стороны могут повышать данные критерии в соответствии с существующими экологическими потребностями.

**Доктрина устойчивого развития и ее место в правовой концепции СЭО.** В сентябре 2000 г. в ходе работы встречи глав государств и правительств стран-членов ООН Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан выступил с докладом «Мы народы: роль Организации Объединенных наций в XXI веке». Одна из ключевых мыслей доклада заключается в том, что «задача обеспечить для последующих поколений экологически устойчивое будущее станет одной из самых сложных»<sup>98</sup>. Термин «экологически устойчивое будущее» произведен от термина «устойчивое развитие». Впервые термин «устойчивое развитие» был озвучен в 1972 г. на Первой Всемирной Конференции по окружающей среде в Стокгольме. В главе 2 Доклада Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития понятие «устойчивое развитие» было определено как «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но которое не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности»<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Доклад Генерального секретаря о работе ООН. Нью-Йорк. 2000 // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N0060946.pdf> (дата обращения: 22 февраля 2020 г.).

<sup>99</sup> Развитие и международное экономическое сотрудничество: проблемы окружающей среды. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. 4 августа 1987 г. // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 23 февраля 2020 г.).

Кроме того, признание принципов устойчивого развития стратегическим направлением развития человечества прослеживается в таких важных международных актах, как Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию<sup>100</sup>; Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций<sup>101</sup>; Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию 2002 г.<sup>102</sup>; итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию «Будущее, которое мы хотим»<sup>103</sup>.

Под термином «устойчивое экологическое развитие» можно понимать непрерывный процесс по улучшению экологических показателей в стране с планомерным выполнением ранее поставленных задач.

В Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию, принятой на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 г. в пункте 5. сказано «... мы берем на себя коллективную ответственность за усиление и упрочение взаимосвязанных и подпирающих друг друга основ устойчивого развития – экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды – на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях<sup>104</sup>». Эта цитата наглядно демонстрирует имманентную взаимосвязь экономического, социального и экологического факторов в концепции устойчивого развития.

---

<sup>100</sup> Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию: принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. // Международное публичное право: Сборник документов. М.: БЕК, 1996. Т. 2. С. 135–138.

<sup>101</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций: принята в г. Нью-Йорке 8 сентября 2000 г. Резолюцией 55/2 на 8-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11 мая 2023 г.).

<sup>102</sup> Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию: принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в г. Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 г. // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/decl\\_wssd.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml) (дата обращения: 11 мая 2023 г.).

<sup>103</sup> Итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию «Будущее, которое мы хотим»: принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 27 июля 2012 г. № 66/288 // [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/a/66/l.56> (дата обращения: 11 мая 2023 г.).

<sup>104</sup> Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию: принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в г. Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 г. // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/decl\\_wssd.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml) (дата обращения: 11 мая 2023 г.).

В 1992 г. под эгидой ООН была учреждена Комиссия по устойчивому развитию, основная цель которой заключалась в методической поддержке решения проблемы устойчивого развития на локальном, региональном и международном уровне. Комиссией были выработаны четыре основные группы индикаторов устойчивого развития: социальные, экономические, экологические и институциональные. Данные индикаторы могли бы послужить основой для принятия стратегических решений на национальном уровне. Обращение к такому нормативно-правовому акту, как Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», позволяет сделать однозначный вывод о том, что отечественный законодатель исходит из признания стратегического планирования в качестве деятельности, направленной на решение задач устойчивого социально-экономического развития РФ, ее субъектов и муниципальных образований. Также об устойчивом развитии России говорится в Экологической доктрине РФ, утверждённой в 2002 г.<sup>105</sup>.

В 2015 г. государства-члены ООН приняли семнадцать Целей, заложенных в пятнадцатилетний план устойчивого развития<sup>106</sup>. Несмотря на меры, принятые со стороны мирового сообщества по реализации Целей, доклад Генерального секретаря ООН в 2019 г. показал, что положительная динамика достигнута не во всех сферах. Так, «в 2016 году девять из десяти человек, живущих в городах, продолжали дышать воздухом, который не отвечал установленным ВОЗ нормам качества воздуха по содержанию в нем твердых частиц..., при этом более половины мирового населения в период с 2010 по 2016 год столкнулись с увеличением загрязненности воздуха частицами PM<sub>2,5</sub><sup>107</sup>».

---

<sup>105</sup> Об Экологической доктрине Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Собрание законодательства РФ. 09.09.2002. № 36. Ст. 3510.

<sup>106</sup> Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R) (дата обращения: 22 февраля 2020 г.)

<sup>107</sup> Доклад Генерального секретаря ООН. Специальное издание: ход достижения целей в области устойчивого развития. 8 мая 2019. С. 21/51.

Концепция устойчивого развития существенно повлияла на привлечение внимания не только к существующим экологическим проблемам, но и главным образом к долгосрочным глобальным последствиям, которые являются неизбежными, в случае если социально-экономическая политика не будет учитывать риски, связанные с нерациональным природопользованием и отсутствием действенной экологической стратегии.

В научной литературе отмечается, что под устойчивым развитием следует понимать способ экономического развития, при котором рост благосостояния и качества жизни настоящего поколения людей происходит при максимально возможном уровне сохранения природных ресурсов<sup>108</sup>. При этом составной частью доктрины устойчивого развития выступает так называемая концепция «зеленой экономики». Эти концепции, несмотря на отличные по содержанию идеологии, являются взаимодополняющими.

Стратегическая экологическая оценка неразрывно связана с концепцией устойчивого развития и призвана улучшить положение в области охраны окружающей среды и экосистемы в целом. Так, в первую очередь снижение экологических показателей наиболее критично для экономического и социального положения развивающихся стран и стран, чей основной доход прямо зависит от сельского хозяйства. СЭО – наиболее перспективный инструмент по достижению целей, установленных стратегией устойчивого развития.

**Резюмируем вышеизложенное.** Международная нормативно-правовая платформа стратегической экологической оценки может быть представлена систематизированными группами международно-правовых актов, направленных на правовое регулирование: (1) оценки негативного воздействия на окружающую среду (в том числе Конвенция ЭСПО); (2) экологической информации (в том числе Орхусская конвенция, Модельный закон об экологической информации); (3) процедуре СЭО (в том

---

<sup>108</sup> Пинаев В.Е., Ледащева Т.Н. Развитие «зеленой экономики» и стратегическая экологическая оценка // Интернет-журнал Науковедение. 2014. № 1 (20). С. 3.

числе Протокол по СЭО, Декларация 2001/42/ЕС, Модельный закон о СЭО); (4) устойчивому развитию (в том числе Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию; Декларация тысячелетия ООН; Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию 2002 г.; итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию).

Доказано, что научным обоснованием правовой концепции стратегической экологической оценки в международном сообществе выступает доктрина устойчивого развития, сочетающаяся с идеей «зеленой» экономики и «зеленой» политики. Под «доктриной устойчивого развития» для целей настоящего исследования предложено понимать стратегию экономического становления, направленную на рост обеспеченности современного общества при одновременном сохранении природных ресурсов и находящую выражение во всех принимаемых решениях.

## **2.2 Стратегическая экологическая оценка по законодательству зарубежных стран**

Стратегическая экологическая оценка имеет достаточно длительную историю использования в различных странах. На сегодняшний день экологическая оценка широко распространена во многих странах на национальном уровне в качестве инструмента оценки проектной деятельности. Наиболее продуктивно оценка реализуется в тех странах, которые первыми приобщились к ее использованию и смогли накопить значительный практический опыт: США (1969 г.), Канада (1973 г.), Австрия (1973 г.), Новая Зеландия (1973 г.), Франция (1976 г.). С учетом цели и задач настоящего исследования предлагаем рассмотреть зарубежный опыт правового регулирования СЭО, систематизировав страны по такому критерию, как принадлежность к правовой семье.

**Правовое регулирование СЭО в странах англо-саксонской правовой семьи.**

*США.* Первые попытки внедрения СЭО были предприняты Соединенными Штатами еще в 1970 гг. События, произошедшие в 1960-е гг., стали непростым испытанием для экологической ситуации в США. В январе 1969 г. в городе Санта-Барбара Штата Калифорния в период интенсивной эксплуатации нефтяных скважин произошла серьезная утечка нефти, приостановить которую удалось лишь спустя десять дней. За время ликвидации в Пролив Санта-Барбара вылилось до 100000 баррелей нефти. Площадь образовавшегося пятна составила 800 квадратных миль<sup>109</sup>. Эти события послужили поводом для принятия в конце 1969 г. Конгрессом США Закона о национальной политике в области охраны окружающей среды (The Environmental Policy Act (NEPA)). В нем были отражены основные принципы и предложения по совершенствованию законодательства в области охраны окружающей среды, а также иных актов федерального значения на основании подробного отчета о воздействии на окружающую среду. К основным целям Закона о национальной политике в области охраны окружающей среды относятся: установление национальной экологической политики; содействие мерам по защите окружающей среды; совершенствование национальной осведомленности в вопросах экологии; учреждение Совета по качеству окружающей среды (CEQ)<sup>110</sup>, целью которого является оказание консультационных услуг органам, занимающимся вопросами окружающей среды, а также контрольного и координационного органа по разработке государственной экологической политики.

The Environmental Policy Act установил обязательные требования для всех федеральных ведомств проводить экологическую экспертизу намечаемых проектов, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду, а также принимать во внимание все альтернативные пути в ходе принятия стратегических решений.

---

<sup>109</sup> Утечка нефти в пролив Санта-Барбара (США) 28 января 1969 года // [Электронный ресурс]. URL: [http://dead-city.ru/techno/neft\\_santa\\_barbara/](http://dead-city.ru/techno/neft_santa_barbara/) (дата обращения: 22 августа 2020 г.).

<sup>110</sup> The Environmental Policy Act (NEPA) of 1969 // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.energy.gov/sites/default/files/2023-08/NEPA%20reg%20amend%2006-2023.pdf> (дата обращения: 22 августа 2020 г.).

К важным государственным мерам, предпринятым США, можно отнести: новые или уже реализуемые виды деятельности, проводимые, утвержденные или финансируемые Федеральными агентствами; новые или пересмотренные регламенты, положения, планы, политики процедуры; законопроекты.

СЭО по The Environmental Policy Act проводится следующим образом: на основании проведенного анализа формируется перечень доказательств того, какие из запланированных действий могут вызвать значительные последствия. В случае если будет установлено, что данные действия не спровоцируют значительное воздействие, делается вывод о том, что агентство выполнило условия NEPA. Если же будет установлено, что воздействия окажутся значительными, это также позволит облегчить подготовку экологического заявления. Заключение о незначительности последствий (FONSI) представляет собой документ для содействия принятию решения и готовится после проведения экологической оценки, в ходе которой будет установлено, что намечаемые действия не приведут к существенным последствиям. Данное заключение является частью экологической оценки, а в некоторых случаях может быть самостоятельным документом с выводами от проведенной экологической оценки.

Для того, чтобы соответствовать принципам NEPA, федеральные агентства должны подготовить подробное заявление (Заявление о воздействии на окружающую среду «Environmental Impact Statement» EIS) о реализации любого федерального проекта, который может оказать существенное воздействие на окружающую среду и жизнедеятельность человека. Уведомление о намерении подготовки заявления о воздействии на окружающую среду для конкретного действия в обязательном порядке публикуется в Федеральном реестре.

The Environmental Policy Act устанавливает, что Заявление должно отражать следующую информацию: экологические последствия предлагаемых действий; неизбежные негативные воздействия на

окружающую среду; альтернативные варианты действий/бездействия; необратимые последствия и невозполнимые ресурсы; взаимосвязь между краткосрочным использованием природными ресурсами и долгосрочной перспективой по их восстановлению с учетом затрачиваемой производительности труда; повторное влияние от осуществления предлагаемых действий.

В соответствии с американским законодательством в области энергетики, устанавливается, что на ранних стадиях разработки и утверждения плана/программы/политики Министерством энергетики США должны учитываться требования, установленные NEPA и Советом по качеству окружающей среды.

*Канада.* В начале 1990-х годов Кабинет министров Канады дал поручение отраслевым департаментам при реализации планов, программ и политики принимать во внимание экологические проблемы. Основным документом, регулирующим данную проблему, выступила Директива Кабинета Министров по экологической оценке предложений по политике, плану и программе<sup>111</sup>, которая подверглась изменениям в 1999 году, в связи с необходимостью включения обязательств отраслевых департаментов и агентств в отношении СЭО. Помимо оценки плана, программы или политики, инициатива может быть направлена на реализацию целей департаментов или агентств в области устойчивого развития или при наличии серьезных опасений общественности по поводу вероятных экологических последствий.

Основополагающими документами, на которых базируется реализация СЭО, являются: Закон министерства промышленности<sup>112</sup>, Федеральный закон об устойчивом развитии<sup>113</sup>, Федеральная Стратегия устойчивого развития на

---

<sup>111</sup> *The Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals* // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/programs/strategic-environmental-assessment/cabinet-directive-environmental-assessment-policy-plan-program-proposals.html> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

<sup>112</sup> *Department of Industry Act* (S.C. 1995, с. 1) // [Электронный ресурс]. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-9.2/> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

<sup>113</sup> *Federal Sustainable Development Act* (S.C. 2008, с. 33) // [Электронный ресурс]. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-8.6/> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

2016–2019 гг.<sup>114</sup>, Директива Кабинета министров по экологической оценке предложений по политике, плану и программе, Руководящие принципы реализации Директивы Кабинета министров по экологической оценке предложений по политике, плану и программе<sup>115</sup>.

Можно выделить основные объекты, на которые направлена СЭО в Канаде: меморандумы о выделении средств и другие меморандумы кабинету министров; национальные и региональные программы развития; стратегические планы; политики; программы развития; планы действий; общесекторальные подходы; отраслевые обзоры и рекомендации; планы реализации; представления Министерства финансов (Казначейства).

Выделяют некоторые документы, которые не подвергаются процедуре СЭО, в основном это связано с экстренными ситуациями (ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций или неотложные финансовые документы для конкретного промышленного сектора) или, в случае, если ранее документы уже подвергались оценке на предмет воздействия на окружающую среду в соответствии с Законом Канады «Об экологической оценке»<sup>116</sup>. С 28 августа 2019 года в Канаде вступил в силу «Закон об оценке воздействия», который отменяет действие предыдущего «Закона об экологической оценке» 2012 г. и создает новое Канадское агентство по оценке воздействия.

Подотчетность при проведении СЭО в Канаде имеет структурированную иерархическую связь и каждый из участников процесса несет персональную ответственность за реализацию каждого элемента процедуры. Основными органами, осуществляющими СЭО, являются Министерство окружающей среды и изменения климата, Канадское агентство по оценке воздействия и Канадское агентство по международному развитию.

---

<sup>114</sup> *A Federal Sustainable Development Strategy for Canada* // [Электронный ресурс]. URL: <https://2016-2019.fsds-sfdd.ca/index.html#/en/goals/> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

<sup>115</sup> *Guidelines for Implementing the Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals* // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/programs/strategic-environmental-assessment/cabinet-directive-environmental-assessment-policy-plan-program-proposals.html> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

<sup>116</sup> *Canadian Environmental Assessment Act, 2012 (S.C. 2012, c. 19, s. 52)* // [Электронный ресурс]. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.21/page-1.html> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

Руководство Канадского агентства по международному развитию (КАМР) несут ответственность следующим образом. Все вице-президенты отвечают за обеспечение соответствия планов, программ и политик СЭО к Директиве Кабинета министров; реализацию и соблюдение СЭО и Директивы Кабинета министров; обеспечение СЭО ресурсами (финансовыми и человеческими); ежемесячную отчетность перед президентом КАМР. Вице-президент (отдел политики) отвечает за продвижение и содействие требований СЭО в КАМР и соблюдение требований, установленных Директивой Кабинета министров. Директор Отдела окружающей среды обеспечивает поддержку вице-президенту отдела политики по реализации СЭО. Координационный комитет по экологической оценке ответственен за координацию и консультацию по вопросам СЭО КАМР; содействие интеграции СЭО в планы, программы и политики КАМР.

Таким образом, мы видим, что Канада не стала разрабатывать отдельный закон о СЭО, а включила основные принципы и процедуры в существующее законодательство, стратегии и руководства. Тем не менее, даже при отсутствии отдельного закона, СЭО нашло свое практическое применение при решении конкретных вопросов, связанных с воздействием на окружающую среду.

Ярким примером реализации СЭО в Канаде выступил прецедент со включением Национального парка Вуд-Баффало в Список всемирного наследия. Национальный парк Вуд-Баффало (Национальный парк лесного бизона – WBNP) был создан в 1922 году в целях защиты последнего стада американских бизонов на севере Канады и является крупнейшим национальным парком в Канаде. В 1981 году Парк был включен в список Всемирного наследия ЮНЕСКО<sup>117</sup>. В 2015 году Комитет по всемирному наследию обязал Канаду провести СЭО всех существующих разработок (гидроэлектростанции, разработка нефтяных пластов и добыча полезных

---

<sup>117</sup> *Вуд-Баффало*. [Электронный ресурс]. URL: [http://planet-zemlya.at.ua/index/vud\\_baffalo\\_kanada/0-67](http://planet-zemlya.at.ua/index/vud_baffalo_kanada/0-67) (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

ископаемых). В 2014 году правительство коренных народов Вудленда (Mikisew Cree First Nation – MCFN) обратилась к Комитету всемирного наследия с петицией о включении Парка в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой.

Проведя тщательный анализ всех возможных угроз, а также масштабов проекта, были выработаны основные цели проведения СЭО: общая оценка всех вероятных последствий от проводимых действий на состояние ценностей Парка; изучение особенностей коренных народов, проживающих вблизи территории Парка; информирование о масштабах и эффективности оценок на уровне проектов в области окружающей среды. Во время проведения СЭО были выявлены некоторые проблемы, связанные с ограниченностью времени, отведенного на оценку, обширностью полученной информации, сложностью экосистемы.

В ходе проведения СЭО было выявлено, что изменения в гидрологическом режиме оказали существенное влияние на количество и качество среды обитания для водоплавающих птиц. В результате такие последствия отрицательно сказываются на привычном образе жизни коренных народов и общин, а также противоречат ожидаемым результатам для ценностей мирового наследия. Также были выявлены факты, подтверждающие опасность для вымирания бизонов. Масштабы и качество лугов также подверглись существенным изменениям в результате уменьшения количества воды. Результаты оценки показали, что практически все компоненты показывают отрицательные тенденции. В частности, было отмечено, что скорость потока в реке Мир (Peace River) стала менее изменчивой благодаря регулированию стока на реке и (в прошлом) изменению климата. Увеличения водопотребления и предшествующие изменения климата снизили уровень воды в реке Атабаска. Было установлено, что водоемы подверглись существенному загрязнению в результате сельскохозяйственного и промышленного развития. Этот факт в свою очередь повлиял на качество рыбы (обнаружена ртуть), обитающей в загрязненных

водоемах, что привело к снижению потребления в пищу рыбы местным населением.

СЭО обнаружила, что, хотя имеющиеся инструменты смягчали последствия для мировых ценностей WBNP, многие инструменты либо не были полностью реализованы, либо были разработаны без надлежащего анализа и не могли в полной мере обеспечить защиту ценностей Всемирного наследия WBNP<sup>118</sup>.

*Ирландия.* Директива по СЭО была имплементирована в ирландское законодательство посредством Регламента Европейских сообществ («Экологическая оценка некоторых планов и программ») SI № 435 от 2004 г.<sup>119</sup> и Регламента планирования и развития (SEA) SI № 436 от 2004 г.<sup>120</sup>. Оба документа вступили в силу 21 июля 2004 года.

Основными субъектами СЭО в Ирландии являются следующие органы государственной власти: Агентство по охране окружающей среды<sup>121</sup>; Министерство связи, энергетики и природных ресурсов Ирландии; Министерство окружающей среды, общин и местного самоуправления Ирландии; Министерство искусств, наследия и гэлтахтов Ирландии; Министерство сельского хозяйства, продовольствия и мореходства Ирландии.

Одним из крупнейших проектов Ирландии по СЭО является оценка туристического сектора Дикий Атлантический Путь (The Wild Atlantic Way (далее по тексту также – WAW)). WAW – первый туристический маршрут Ирландии на длинные дистанции протяженностью около 2500 км вдоль побережья Атлантического океана от Донегала до Вест-Корка. WAW включает в себя слияние нескольких существующих туристических маршрутов, которые позволят туристам путешествовать вдоль

<sup>118</sup> *Final report: Strategic Environmental Assessment of Wood Buffalo National Park.* May 2018. P. 4.

<sup>119</sup> S.I. No. 435/2004 – European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/2004/en/si/0435.html> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

<sup>120</sup> S.I. No. 436/2004 – Planning and Development (Strategic Environmental Assessment) Regulations 2004 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/si/436/made/en/print> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

<sup>121</sup> Независимый орган по защите окружающей среды.

Атлантического побережья Ирландии и знакомиться со многими достопримечательностями побережья Атлантического океана. Стоит отметить, что туризм в Ирландии – важнейшая составляющая экономического благополучия страны и сектора трудовой занятости.

Национальным управлением развития туризма в Ирландии (*Fáilte Ireland*)<sup>122</sup> было установлено, что тщательно продуманный и контролируемый туризм может обеспечить надежную защиту окружающей среды.

СЭО началась на этапе реализации инициативы WAW, так как было установлено, что составляющие части WAW могут оказать воздействие на окружающую среду. Предварительный анализ показал, что чрезмерная активность посетителей в некоторых точках маршрута может привести к отрицательному воздействию на окружающую среду. В целях минимизации или исключения вероятности негативных последствий, может потребоваться частичный перенос точек маршрута. По этой причине было принято решение о необходимости создания Оперативной программы «Дикий атлантический путь». Данная Программа включает в себя стратегию, цели и задачи для обеспечения устойчивой реализации на период с 2015 по 2019 гг. В то же время Программа должна соответствовать существующим стратегиям более высокого уровня и регулировать стратегические действия более низкого уровня, принимать за основу государственную политику в области охраны окружающей среды, национальные стратегические экологические цели и наднациональные экологические документы. Программа включает в себя более семидесяти дополнительных нормативных документов, планов и программ. Стоит также отметить, что в данном случае СЭО проводилась совместно с ОВОС, что еще раз подтверждает большую эффективность оценки намечаемой деятельности при сочетании различных инструментов.

---

<sup>122</sup> *Fáilte Ireland* – Национальное управление развития туризма Ирландии. Этот орган был учрежден в соответствии с Законом о Национальном агентстве по развитию туризма 2003 г. в качестве замены предшествующего его учреждения.

В ходе СЭО был проведен анализ восьми основных природных и неприродных компонентов (биоразнообразие, флора и фауна; население и здоровье человека; почва; вода; воздух и климатические факторы; материальные ценности; культурное наследие; ландшафт) по вероятной степени воздействия от реализации намеченного плана развития туристического региона. Было отмечено, что в случае реализации плана без изменений, каждый из компонентов с большой вероятностью будет подвержен серьёзному негативному воздействию, а также возможны остаточные последствия.

### **Правовое регулирование СЭО в странах романо-германской правовой семьи.**

*Украина.* Существует ряд причин, по которым СЭО получила широкое применение в этой стране. Во-первых, на Украине наблюдается ряд серьезных экологических проблем, приведших к необходимости проведения оценки НВОС. Во-вторых, подписание в 2014 г. Украиной Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом способствовало трансформации украинской политики в сторону «прозападных» начал, в том числе и в сфере экологии. Так, по условиям Соглашения, Украина взяла на себя обязательства по имплементации большинства Директив ЕС, в том числе и в области защиты окружающей среды, рационального природопользования и стратегического планирования. Украина ратифицировала Протокол по СЭО в 2015 г., а уже с 1 июля 2016 г. этот акт вступил в законную силу. Имплементировав требования по проведению СЭО в национальное законодательство, украинский законодатель императивно установил, что СЭО является обязательной процедурой, применимой в отношении документов стратегического планирования социально-экономической политики на всех уровнях власти (национальном, региональном и местном).

Согласно п. 1 ст. 2 Закона Украины от 20.03.2018 № 2354-VIII «О стратегической экологической оценке» объектами СЭО являются стратегии, планы, схемы, градостроительная документация, общегосударственные

программы, государственные целевые программы по вопросам сельского, лесного и рыбного хозяйства, энергетики, промышленности, транспорта, обращения с отходами производства, использования водных ресурсов, охраны окружающей среды, телекоммуникаций, туризма, в отношении которых законодательством предусмотрено осуществление процедуры оценки воздействия на окружающую среду, или которые требуют оценки, учитывая возможные последствия для территорий и объектов природно-заповедного фонда и экологической сети (далее по тексту также – территории с природоохранным статусом), кроме тех, которые касаются создания или расширения территорий и объектов природно-заповедного фонда<sup>123</sup>. Вместе с тем действие Закона не распространяется на документы государственного планирования, основная цель которых заключается в реализации оборонных нужд страны, а также чрезвычайных ситуаций, бюджетные программы, экономические и социальные программы краткосрочного периода. Стоит также обратить внимание, что проекты, подлежащие СЭО, освобождаются от санитарной и государственной санитарно-эпидемиологической экспертизы.

Согласно украинскому законодательству, субъектами СЭО выступают: заказчик; Министерство экологии и природных ресурсов (МЭПР), Министерство охраны здоровья (МОЗ), департаменты областных администраций, ответственные за ведение вопросов охраны окружающей среды и охраны здоровья населения; общественность; страна происхождения (страна, под юрисдикцией которой осуществляется разработка документа государственного планирования); затронутая страна (страна, которая вероятно ощутит на себе трансграничные последствия для окружающей среды и здоровья населения в ходе реализации государственного планирования).

До принятия Закона Украины «О стратегической экологической оценке» СЭО проводилась только по требованиям международных финансовых

---

<sup>123</sup> Закон Украины «О стратегической экологической оценке от 20.03.2018 № 2354-VIII» // [Электронный ресурс]. URL: [https://kodeksy.com.ua/ka/o\\_strategicheskoy\\_ekologicheskoy\\_otsenke.htm](https://kodeksy.com.ua/ka/o_strategicheskoy_ekologicheskoy_otsenke.htm) (дата обращения: 21 января 2020 г.).

организаций. Так, в 2011–2012 гг. были проведены две стратегические экологические оценки по проектам Региональной программы инновационного развития Львовской области и Программы развития малого предпринимательства во Львовской области на 2013–2015 годы в рамках PRISM. проект (2015)<sup>124</sup>.

Что касается требования СЭО о доступе к экологической информации, Украина является стороной Орхусской конвенции с 25 июня 1998 года (ратифицирована 6 июля 1999 года). Министерство экологии и природных ресурсов, специальные агентства и департаменты приняли на себя обязательство по обнародованию информации о проделанной работе на официальных веб-сайтах. Участие общественности осуществляется через Общественный совет МЭПР (Громадская Рада), который выполняет функции консультативного органа по разработке экологической политики. Также подобные советы существуют в качестве консультативных органов при областных администрациях. Таким образом, общественность получила значительные возможности для расширения доступа к информации и участию путем активизации механизмов консультаций органов власти с общественностью, применения различных инструментов политики и усиления мониторинга окружающей среды и доступности данных.

Одним из первых судебных дел, в котором затрагивался вопрос по СЭО, стало дело о строительстве горнолыжного курорта «Свидовец». Закарпатский окружной административный суд, рассматривая жалобу на распоряжения Раховской и Тячевской районных государственных администраций об утверждении детальных планов застройки сооружений будущего курорта «Свидовец», определил, что оспариваемые решения противоречат ст. 21 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности»<sup>125</sup> и

---

<sup>124</sup> *Ukraine Country Environmental Analysis* // The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. January 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24971/Ukraine000Coun0ironmental0analysis.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

<sup>125</sup> Закон Украины «О регулировании градостроительной деятельности» от 17.02.2011 № 3038-VI // [Электронный ресурс]. URL: [https://kodeksy.com.ua/ka/o\\_regulirovanii\\_gradostroitelnoj\\_dejatelnosti.htm](https://kodeksy.com.ua/ka/o_regulirovanii_gradostroitelnoj_dejatelnosti.htm) (дата обращения: 21 января 2020 г.).

Конституции Украины, положениям Орхусской конвенции, а также Протоколу по СЭО, что грубо нарушает процедуру участия общественности в процессе принятия решений. Таким образом, в ходе судебного разбирательства было принято решение, что Распоряжение Тячевской районной государственной администрации от 31 мая 2017 г. № 214 «Об утверждении подробного плана территории» и Распоряжение Раховской районной администрации от 15 мая 2017 г. № 135 «Об утверждении подробного плана территории» незаконны (решение Закарпатского окружного административного суда от 10 января 2018 г. № 807/1313/17)<sup>126</sup>. Однако, споры по вопросам строительства горнолыжного курорта продолжаются по сегодняшний день. Решение Закарпатского окружного суда было обжаловано со стороны чиновников и было выиграно при апелляционном слушании в Львовском административном суде. Экологические активисты в июне 2018 г. обратились в Верховный суд<sup>127</sup>.

Несмотря на то что украинское экологическое законодательство является достаточно широким и всеобъемлющим, существует ряд правоприменительных проблем, что может быть связано с некоторой несогласованностью имеющегося экологического законодательства и отсутствием серьезной судебной практики по затрагиваемым вопросам.

*Республика Молдова.* Как и в случае с Украиной, Соглашение об ассоциации Республики Молдова с Европейским Союзом, которое было ратифицировано в июле 2014 г., должно было привести к постепенному приведению национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС.

Обсуждение о необходимости ратификации Протокола по СЭО началось значительно раньше. Так, Стратегия по внедрению Протокола по СЭО была

---

<sup>126</sup> *Решение* Закарпатского окружного административного суда от 10 января 2018 года №807/1313/17 // [Электронный ресурс]. URL: [http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/rishennya\\_zakarpatyya1.pdf](http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/rishennya_zakarpatyya1.pdf) (дата обращения: 21 января 2020 г.).

<sup>127</sup> *Курорт* или первобытные леса: кто победит в битве за горный массив Свидовец? // [Электронный ресурс]. URL: <http://argumentua.com/stati/kurort-ili-pervobytnye-lesa-kto-pobedit-v-bitve-za-gornyi-massiv-svidovets> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

разработана уже в 2006–2007 гг., а также данная задача была включена в Национальную программу обеспечения экологической безопасности Республика Молдова на 2007–2015 гг., утвержденной Постановлением Правительства № 3304 от 17 марта 2007 г.<sup>128</sup>, в качестве одной из мер обеспечения экологической безопасности.

Закон Республики Молдова «О стратегической экологической оценке» № 11<sup>129</sup> был принят Парламентом Республики Молдова 2 марта 2017 г.

В соответствии со ст. 3 Закона Республики Молдова «О стратегической экологической оценке» определены следующие объекты СЭО: планы и программы, которые разрабатываются для сельского, лесного, рыбного хозяйства, энергетики, промышленности, транспорта, управления отходами, управления водными ресурсами, электронных коммуникаций, туризма, землепользования, планирования городских и сельских территорий (документация по градостроительству и обустройству территории, включая планы и программы обустройства территории на национальном, региональном и районном уровнях и генеральные градостроительные планы) и которые определяют основу для выдачи разрешения на реализацию проектов и видов деятельности, перечисленных в приложениях 1 и 2 к Закону об оценке воздействия на окружающую среду № 86/2014<sup>130</sup>. В то же время действие настоящего закона не распространяется на планы и программы, единственной целью которых является обеспечение потребностей в области национальной обороны или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в гражданской сфере, а также на сферы финансов и бюджета<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> *Постановление* об утверждении Национальной программы обеспечения экологической безопасности на 2007-2015 годы №304 от 17.03.2007. Мониторул Официал №43-46/336 от 30.03.2007 // [Электронный ресурс]. URL: <http://energo.cis.ru/wyswyg/file/Zakon/Nacional/Moldova/2007%2003%2017%20%D0%9D%D0%B0%D1%86%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B0%20%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%202007-2015%20ru.pdf> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

<sup>129</sup> *Закон* Республики Молдова от 2 марта 2017 года №11 «О стратегической экологической оценке» (В редакции Закона Республики Молдова от 24.05.2018 г. № 79) // [Электронный ресурс]. URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=96113](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=96113) (дата обращения: 21 января 2020 г.).

<sup>130</sup> *Закон* Молдовы «Об оценке воздействия на окружающую среду» №86 от 29.05.2014 года // [Электронный ресурс]. URL: <http://lex.justice.md/ru/353608/> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

<sup>131</sup> Там же.

Субъектами СЭО определены: компетентный орган (центральный орган публичного управления в области окружающей среды, территориальные подразделения центрального органа публичного управления в области охраны окружающей среды); инициатор; общественность; затрагиваемая сторона; сторона происхождения.

Кроме того, стоит сказать, что до принятия Закона «О стратегической экологической оценке», Закон Республики Молдова от 16 сентября 1993 г. № 1515-XII «Об охране окружающей среды» закрепил обязательное проведение процедур ОВОС и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ)<sup>132</sup> новых объектов и видов деятельности, которые могут оказать существенное воздействие на состояние окружающей среды. Таким образом, СЭО является лишь дополнительным инструментом в оценке планов и программ на предмет экологической безопасности.

Генеральный план города Орхей был выбран в качестве стратегического документа для пилотного проекта по СЭО. В ходе экологической оценки удалось выявить ряд глобальных проблем таких, как: воздействие на атмосферный воздух, качество и загрязнение водных ресурсов, деградация почв, управление отходами, сохранение биоразнообразия<sup>133</sup>. Помимо определения основных экологических проблем в ходе СЭО, разработчикам генерального плана удалось получить новые экологические данные и подготовить карты, связанные с окружающей средой, связать полученную информацию с местами и границами природных территорий, реками, природоохранными зонами, а также данными о загрязнении воздуха и воды. Благодаря собранной информации удалось значительно улучшить дорожные схемы, обосновать введение надлежащих схем управления отходами и

---

<sup>132</sup> Закон Республики Молдова «О государственной экологической экспертизе» от 29.05.1996 №851-XIII // [Электронный ресурс]. URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=3319](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3319) (дата обращения: 21 января 2020 г.).

<sup>133</sup> Исак А. Основные итоги пилотного проекта СЭО Генерального плана города Орхей. Опыт и уроки на будущее, выработанные в процессе внедрения пилотного проекта СЭО Генерального плана г. Орхей Республика Молдова. Кишинев, 17 июня 2015 // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.unesco.org/fileadmin/DAM/env/eia/meetings/2015/June\\_Chisinau\\_17.05\\_SEA/RUS/1.9.EaP\\_GREEN\\_17.06.2015.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/DAM/env/eia/meetings/2015/June_Chisinau_17.05_SEA/RUS/1.9.EaP_GREEN_17.06.2015.pdf) (дата обращения: 21 января 2020 г.).

указанием территорий, где отходы категорически не могут быть расположены. Кроме того, информация, полученная в ходе СЭО, предоставила возможность Администрации города Орхей обратиться к национальным правительственным фондам и донорским финансовым организациям с просьбой выделить необходимые ресурсы для реализации схем управления дорогами и отходами в городе<sup>134</sup>. Выявление пробелов в данных во время проведения СЭО способствовало улучшению регулярного сбора статистических данных, и сделать информацию о ходе проекта открытой для общественности.

*Вьетнам.* Принято считать, что СЭО во Вьетнаме получила активное применение после внесения поправок в Закон об окружающей среде Вьетнама в 2005 г. Примером проведения СЭО может стать оценка гидроэнергетического плана Куанг Нам. До 2005 г. для определенных гидроэнергетических проектов проводилась ОВОС. Однако полученные результаты от ОВОС позволили сделать вывод о недостаточной эффективности такой оценки для подобного рода проектов. СЭО плана гидроэнергетики провинции Куанг Нам на 2006-2015 гг. – уникальное исследование, т.к. являлось первым проектом, учитывающим новые требования Закона об окружающей среде Вьетнама, в том числе требование по проведению СЭО для всех стратегических планов, включая План развития энергетического сектора.

Актуальность данного пилотного проекта была связана с возрастающим спросом на энергию (зафиксированные темпы роста потребления энергии составляли примерно 15% в год). Такой энергетический спрос крайне положительно сказывался на темпах экономического роста страны. Ожидалось, что справиться с растущими темпами роста потребления энергии должен был помочь Шестой Национальный план развития энергетики на

---

<sup>134</sup> *Protocol on Strategic Environmental Assessment. Facts and Benefits.* UNECE // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.green-economies-eap.org/resources/1609217\\_UNECE\\_HR.pdf](http://www.green-economies-eap.org/resources/1609217_UNECE_HR.pdf) (дата обращения: 21 января 2020 г.).

2006–2010 год. В основу плана закладывалось существенное расширение производства энергии из угля, газа и гидроэнергетики.

План предполагал, что к 2020 г. в работу будет введено 58 гидроэнергетических проектов мощностью более 30 МВт в девяти бассейнах рек и еще 15 гидроэнергетических проектов для других бассейнов. При этом, стоит отметить, что в План были включены только наиболее крупные проекты, требующие согласования с центральными органами власти.

Принимая во внимание особенности гидроэнергетического планирования, стоит учитывать риски, связанные с короткими сроками реализации проекта, высокой нагрузкой на экономический и социальный сектор, что так или иначе влияет на устойчивое развитие страны. При планировании проведения СЭО также были учтены риски, связанные с проживанием этнических меньшинств в тех районах, где предполагалось проведение наиболее масштабных работ. Были выявлены основные риски: утрата земли, массовое переселение, потеря рабочих мест.

Основными субъектами СЭО гидроэнергетического плана Куанг Нам являлись ключевые государственные учреждения: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство промышленности и торговли, а также крупнейшая Энергетическая компания Вьетнама Vietnam Electricity (EVN). Финансовая поддержка была оказана со стороны Всемирного банка и Азиатского банка развития.

Длительность СЭО – двенадцать месяцев (ранее План и сроки были утверждены Народным комитетом провинции Куанг Нам и Министерством промышленности и торговли). По итогам первых СЭО для восьми крупных объектов мощностью 60–225 МВт было принято решение запланировать проведение СЭО для более чем шестидесяти проектов в будущем.

Пилотные проекты по СЭО позволили органам власти впервые получить комплексную оценку социальных, экономических и экологических факторов, способных оказать существенное влияние на устойчивое развитие региона.

Методология СЭО основывалась в первую очередь на вовлечении в процесс участия всех заинтересованных сторон. Такой подход позволил за короткий промежуток времени выявить около восьмидесяти проблем в социальной, экономической и экологической сферах данного региона. Последующая аналитическая работа сгруппировала обозначенные проблемы в пятнадцать основных. К тому же, вовлечение общественности и других заинтересованных сторон в обсуждения позволило заинтересовать их в участии в будущих СЭО.

В ходе детального анализа были выявлены основные стратегические проблемы, связанные со стремительным развитием гидроэнергетики. Данные проблемы можно систематизировать следующим образом: целостность экосистем; водоснабжение; воздействие на группы этнических меньшинств; экономическое развитие провинций Куанг Нам и Да Нанг<sup>135</sup>.

Несмотря на то что гидроэнергетические планы Куанг Нам очевидно значительно увеличат необходимое производство энергии, а, следовательно, и доходы от него на национальном уровне, данные выгоды не будут распространяться на район бассейна в случае, если не будут приняты соответствующие меры (например, утверждение фонда управления речным бассейном). Увеличение финансовой нагрузки на провинцию Куанг Нам связано с массовым переселением, реконструкцией дорог, проведением подготовительных работ, длительный мониторинг и т.д.

По итогам СЭО были предложены стратегические рекомендации, позволяющие уменьшить негативное воздействие от реализации Плана. Эксперты пришли к выводу о том, что сохранение неповрежденными одной или двух полноводных рек может решить проблему миграции рыб, а комплексная водоочистительная система – эффективна в борьбе с наводнениями.

---

<sup>135</sup> *Strategic Environmental Assessment in Development Practice: A Review of Recent Experience* OECD Publishing. OECD (2012) // [Электронный ресурс]. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166745-en>. P. 33.

Проведя анализ довольно успешного опыта применения СЭО зарубежными странами, можно сделать вывод, что не остается сомнений в необходимости законодательного закрепления и практического применения СЭО в РФ.

**Резюмируем вышеизложенное.** Изучение зарубежного опыта правового регулирования СЭО позволило сформулировать ряд следующих общих выводов. Независимо от правовой семьи, к которой принадлежит страна, национальное экологическое законодательство в зарубежных странах основано на ведущих международных актах в сфере СЭО, в силу чего нормативная платформа СЭО незначительно отличается в страновом аспекте.

Правовое регулирование СЭО в странах англо-саксонской правовой семьи отличается следующими особенностями: (1) основывается на специальном нормативно-правовом акте(ах), посвященном СЭО и смежным институтам; (2) включает в качестве обязательного субъекта СЭО специальный орган власти, полномочия которого сконцентрированы на СЭО; (3) предусматривает структурированную иерархическую связь участников СЭО, каждый из которых несет персональную ответственность за реализацию полномочий в рамках СЭО.

Правовое регулирование СЭО в странах романо-германской правовой семьи отличается следующими особенностями: (1) признанием СЭО в качестве второстепенной процедуры наряду с ОВОС и экологической экспертизой; (2) появлением норм о СЭО в национальном законодательстве в результате имплементации международных актов в случае избрания страной «прозападной» политической позиции; (3) отсутствием широкой практики проведения СЭО и существованием этой процедуры преимущественно в рамках пилотных проектов.

С учетом более длительного опыта проведения СЭО в странах, принадлежащих к англо-саксонской правовой семье, этот положительный опыт может быть заимствован и для создания отечественного законодательства о СЭО. Так, представляется необходимым заимствовать

положительный американский или канадский опыт в части регламентации персональной ответственности лиц, ответственных за проведение процедуры стратегической экологической оценки.

### **Глава 3. Стратегическая экологическая оценка в российском экологическом законодательстве**

#### **3.1 Предпосылки правовой регламентации стратегической экологической оценки в российском законодательстве**

##### **Правовые основы формирования СЭО в Российской Федерации.**

Повышение внимания к СЭО связано с глобальными, региональными и внутригосударственными экологическими проблемами. В 2010 г. действующий на тот момент Президент Российской Федерации – Д.А. Медведев – поручил ратифицировать Конвенцию ЭСПО вместе с Протоколом по СЭО. Реализация этого поручения потребовала существенной трансформации отечественного экологического законодательства для его гармонизации с международными актами в этой сфере. Для достижения поставленной задачи Министерство природных ресурсов и экологии РФ в 2015 г. осуществило масштабную проектную работу, результатом которой стали в том числе проекты подзаконных актов, посвященные ОВОС и СЭО.

Вопрос о подготовке нормативных правовых актов, основанных на принципах Конвенции Эспо и Протокола по СЭО, был закреплен поручением Правительства РФ от 23 октября 2013 г. АД-П9-7566 и распоряжением Минприроды России от 28 апреля 2014 г. № 10-р. В рамках данных поручений был подготовлены следующие проекты:

– Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ «Об охране окружающей среды» и в иные законодательные акты Российской Федерации» (далее по тексту также – Законопроект об ОВОС и СЭО)<sup>136</sup>;

---

<sup>136</sup> *Проект* Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и в иные законодательные акты Российской Федерации»: подготовлен Минприроды России (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 03 февраля 2015 г.) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата опубликования: 03 февраля 2015 г.).

- Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»;
- Постановление «Об утверждении Порядка проведения стратегической экологической оценки в Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»<sup>137</sup>.

Проекты постановлений были размещены на официальных Интернет-ресурсах для обеспечения возможности ознакомления и обсуждения со стороны общественности в соответствии с требованиями действующего законодательства. Также законопроект проходил процедуру согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Однако, несмотря на соблюдение необходимых правовых процедур, проекты так и не были приняты.

Сегодня Россия вновь возвращается к варианту использования СЭО на своей территории в качестве соответствующей процедуры, направленной на учет условий экологического характера, а также законодательно выраженных требований в процессе подготовки и последующего принятия соответствующих инициатив стратегического уровня. Однако сегодня, когда Российская Федерация готова использовать данный инструмент, необходимо совершить ряд обязательных действий, а именно: определить правовой статус и правовой режим СЭО; рассмотреть возможные объекты, для которых реализация СЭО может быть применена наиболее эффективно, что предполагает анализ специфики государственных планов и программ; конкретизировать особенности различных субъектов СЭО с точки зрения их правового положения, причем, важна конкретизация на различных стадиях осуществления СЭО; определиться с трансграничными особенностями при осуществлении СЭО; рассмотреть возможности организации

---

<sup>137</sup> Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/bad/564.pdf> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

соответствующего уровня мониторинга наиболее существенных последствий экологического характера при реализации политики/программ/планов по отношению к будет применяться СЭО.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2020 года среди основных экологических целей была определена разработка полноценной системы экологического мониторинга<sup>138</sup>. Главой Российской Федерации подчеркивалась необходимость внедрения, как минимум, элементов стратегической экологической оценки.

**Нормативные предпосылки правового регулирования СЭО в российском законодательстве.** Согласно ст. 42 Конституции РФ<sup>139</sup>, каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Правовую основу реализации экологической оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду в Российской Федерации составляют Федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее по тексту также – Закон № 7-ФЗ)<sup>140</sup>; Федеральный закон РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее по тексту также – Закон об ЭЭ)<sup>141</sup>; Приказ Минприроды России от 01 декабря 2020 г. № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду» (далее по тексту также – Приказ № 999)<sup>142</sup>, а также ведомственные нормативные правовые акты. В них

---

<sup>138</sup> *Послание* Президента Федеральному Собранию в 2020 году // [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 25 апреля 2020 г.).

<sup>139</sup> *Конституция* Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06 октября 2022 г.).

<sup>140</sup> *Об охране* окружающей среды: Федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 14 июля 2022 г.).

<sup>141</sup> *Об экологической* экспертизе: Федеральный закон РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 14 июля 2022 г.).

<sup>142</sup> *Об утверждении* требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду: Приказ Минприроды России от 01 декабря 2020 г. № 999 (Зарегистрировано в Минюсте России 20 апреля 2021 г. № 63186) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 21 апреля 2021 г.).

закреплены общие принципы экологической оценки, а также регулирование общих прав и обязанностей участников процесса экологической оценки, порядок их взаимодействия.

Оценке воздействия на окружающую среду и экологической экспертизе посвящена отдельная глава Закона № 7-ФЗ, получившая соответствующее наименование – глава VI. «Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза». Однако содержательно эта глава включает в себя лишь две весьма лаконичные статьи преимущественно отсылочного характера. Так, в п. 1 ст. 32 Закона № 7-ФЗ содержится следующее общее правило: «оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Его расплывчатость создает почву для возникновения правовой неопределённости в этой сфере. По сути остаются неясными объекты ОВОС. По этому поводу Минприроды РФ дало следующее важное разъяснение: оценка воздействия на окружающую среду обязательна и для объектов, не подлежащих государственной экологической экспертизе (далее по тексту также – Требования)<sup>143</sup>. Подробно регламентированы лишь требования к материалам ОВОС<sup>144</sup>.

Таким образом, в российском экологическом законодательстве нет четкого категориального распределения видов деятельности, по которым необходимо проведение экологической оценки. Предполагается, что во время проведения ОВОС любая деятельность должна быть рассмотрена в контексте максимального уменьшения негативного воздействия. Это обстоятельство, в свою очередь, способствует игнорированию процедуры ОВОС

---

<sup>143</sup> *О проведении* оценки воздействия на окружающую среду (ЭП): Письмо Минприроды России от 29 ноября 2021 г. № 12-50/16317-ОГ // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>144</sup> См. об этом: *Об утверждении* требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду: Приказ Минприроды России от 01 декабря 2020 г. № 999 (Зарегистрировано в Минюсте России 20 апреля 2021 г. № 63186) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 21 апреля 2021 г.).

хозяйствующими субъектами. Так, М.Е. Бабич по этому поводу пишет следующее: «в ходе рассмотрения законопроекта об ОВОС и СЭО выяснилось, что на сегодняшний день требование о проведении ОВОС хозяйствующими субъектами не выполняется, а органами государственной власти не контролируется»<sup>145</sup>.

В научной литературе обращается внимание на обозначенную проблематику – отсутствие четкого, полноценного и непротиворечивого законодательства в сфере ОВОС<sup>146</sup>. Ранее этот вопрос регулировался Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372<sup>147</sup>, ставшего последним актом легендарного органа власти – Госкомэкологии РФ, – на протяжении многих лет занимающегося вопросами охраны окружающей среды. Однако с принятием Приказа № 999, этот документ утратил силу.

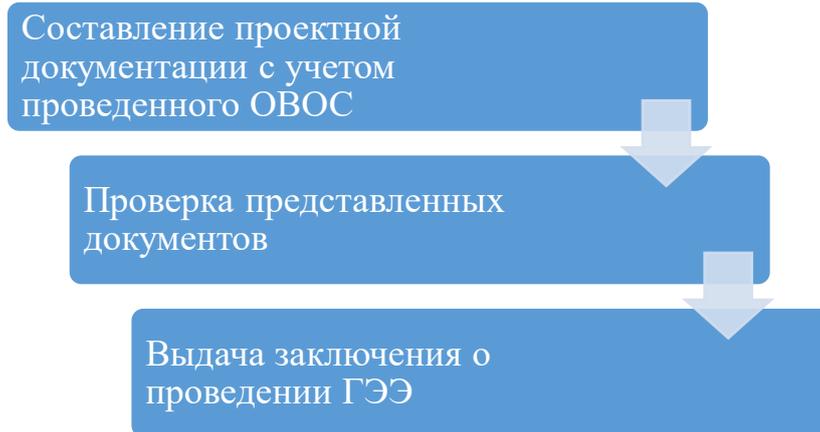
Основная проблема существующего подхода к проведению государственной экологической экспертизы (далее по тексту также – ГЭЭ) и ОВОС состоит в том, что оценка намечаемой деятельности проводится по проектной документации.

---

<sup>145</sup> Бабич М.Е. Что день грядущий нам готовит: Год экологии в России // Справочник эколога. 2017. № 1. С. 19.

<sup>146</sup> См., например: Бандорин Л.Е. Проблемы применения оценки воздействия на окружающую среду // Экологическое право. 2015. № 5. С. 39–42; Зотикова Д.И. ОВОС и экологическая экспертиза предпроектной, предплановой документации. Проблемы и пути решения // Экологическая экспертиза в современной России. Итоги и перспективы: Всероссийская конференция. Москва, 14–15 декабря 2005 г. М., 2006. С. 147; Кичигин Н.В. Роль экологической экспертизы и процедуры ОВОС в обеспечении экологической сферы общества // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сборник статей / сост. Ю.С. Шемшученко, С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2011. С. 196; Игнатьева И.А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20–26 и др.

<sup>147</sup> Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации: Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 04 июля 2000 г. № 2302) // Российская газета. № 170. 01.09.2000 (Приказ) (документ утратил силу).



Вследствие построения процесса ГЭЭ подобным образом и проведения ОВОС на этапе составления проектной документации, что делает ОВОС ее неотъемлемой частью, практически все проекты получают положительное заключение о проведении ГЭЭ, так как в случае получения отрицательного заключения ГЭЭ изменениям будут подлежать все ранее подготовленные документы. Следовательно, трудозатратность, ресурсозатратность и стоимость проекта только лишь на проектной стадии возрастет минимум в два раза.

Еще одним препятствием в организации проведения ОВОС в России является отсутствие унифицированных методических рекомендаций и обобщенных практических материалов по проведению ОВОС. Представляется целесообразным составление подобных руководств уполномоченными органами исполнительной власти регионального и федерального уровня (МПП, Росприроднадзор, Росстат и т.д.). Кроме этого, на сегодняшний день в России довольно ограниченное число частных компаний, специализирующихся на проведении ОВОС, в отличие от зарубежных государств, где основная нагрузка по проведению ОВОС лежит на частных компаниях.

Предварительный анализ законодательного регулирования и практического применения ГЭЭ и ОВОС в Российской Федерации свидетельствует о том, что система национальной экологической оценки нуждается в серьезной модернизации и приведении ее в соответствие с международными требованиями и стандартами в области экологической

оценки. Несмотря на довольно активную разработку и принятие природоохранных законодательных документов, уровень экологической оценки, вовлеченности общественности в процесс принятия решений, а также степень сознательности и ответственности хозяйствующих субъектов все еще находится на достаточно низком уровне. Стоит отметить, что ни один из существующих в настоящее время в Российской Федерации инструментов экологической оценки не способен дать объективное представление возможных воздействий на здоровье человека, а также соотношение экономических выгод и потерь от реализации намечаемой деятельности.

Еще одной нормативной предпосылкой создания специального правового регулирования такого инструмента, как СЭО, является принятый в 2014 г. Федеральный закон РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее по тексту также – Закон о СП)<sup>148</sup>. Несмотря на то что в данном нормативно-правовом акте не содержится правил, регламентирующих СЭО, в нем определяется перечень документов стратегического планирования, которые по замыслу разработчиков Протокола по СЭО и Модельного закона о СЭО и подлежат стратегической экологической оценке.

В научной литературе обращается внимание на недостатки Закона о СП, среди которых называется отсутствие требований по проведению процедуры СЭО в отношении социально-экономической стратегии в регионе<sup>149</sup>. Стратегическое планирование представляет собой важный инструмент по сбору и анализу исходных данных, а также дальнейшему долгосрочному прогнозированию социально-экономического развития страны с учетом целеполагающих факторов. В условиях глобализации, динамичных изменений в приоритетных направлениях деятельности государства стратегическое планирование позволяет выработать эффективную систему управления и при

---

<sup>148</sup> *О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 17 февраля 2023 г.).*

<sup>149</sup> *Дьяков М.Ю., Михайлова Е.Г., Шарахматова В.Н. Стратегическая экологическая оценка в региональном планировании // Проблемы развития территории. 2019. № 2 (100). С. 81.*

этом существенно снизить риски негативных последствий от ведения социально-экономической и производственно-хозяйственной деятельности.

И.В. Шацкая дает следующее определение стратегическому планированию: «это процесс определения стратегии, а также принятие решений о выделении ресурсов для ее реализации<sup>150</sup>». В.П. Назаров определил, что «базовой целью стратегического планирования является рациональное распределение усилий и ресурсов государства и гражданского общества в интересах устойчивого социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности Российской Федерации»<sup>151</sup>. Важно отметить, что такая формулировка цели стратегического планирования тесно пересекается с основными целями стратегической экологической оценки.

Во многом принципы стратегической экологической оценки совпадают с принципами стратегического планирования, закрепленными действующим законодательством. Например, принцип «сбалансированности системы планирования» в контексте СЭО может означать детальное изучение и учет всех системообразующих факторов государственного планирования с соблюдением баланса в экономике, социальном управлении и экологическом контроле. Важную роль в процессе планирования также играет расчет долгосрочных последствий от принимаемых решений, что не представляется возможным без учета экологических факторов, как в масштабах страны, так и региона. С учетом вышеизложенного, полагаем целесообразным имплементировать нормы о СЭО в Закон о СП. Так, п. 3. ст. 1 Закона о СП изложить в следующей редакции: «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического и экологического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных

---

<sup>150</sup> Шацкая И.В. От государственного стратегического планирования к стратегическому управлению // Российское предпринимательство. 2014. Том 15. № 1. С. 50–57.

<sup>151</sup> Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления // Власть. 2013. № 12. С. 4.

образований, отраслей экономики сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования».

**Стратегические предпосылки правового регулирования СЭО в российском законодательстве.** Исходной теоретической установкой следует признать тезис о том, что правовое регулирование СЭО в российском законодательстве отсутствует. Однако СЭО все-таки упоминается в отечественных актах политико-стратегической направленности. Так, в «*Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года*»<sup>152</sup>, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г., отмечается, что «при решении задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности используются механизмы, к числу которых относится создание нормативно-правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду. Однако этот акт не является единственным, содержащим указание на СЭО. Отдельного внимания заслуживает «*План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года*»<sup>153</sup>, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р, в котором СЭО упоминается дважды. Так, впервые СЭО фигурирует в разделе «подготовка проектов федеральных законов», где говорится о необходимости ратификации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и

---

<sup>152</sup> *Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года*: утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25 апреля 2023 г.).

<sup>153</sup> *Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года*: Распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р (ред. от 10.08.2016) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7561.

Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Однако в действующей редакции этого акта СЭО упоминается еще один раз в контексте «подготовки методических рекомендаций по обеспечению проведения оценки воздействия на окружающую среду объектов транспортной инфраструктуры, включая стратегическую экологическую оценку, и порядка ее учета при принятии решений о намечаемой хозяйственной и иной деятельности»<sup>154</sup>.

Как уже отмечалось, СЭО упоминается в Указе Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>155</sup> в следующем смысловом ключе: проведение стратегической экологической оценки проектов и программ развития Российской Федерации, макрорегионов, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований позиционируется в качестве одного из механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности. В настоящее время наряду с экономическими и социальными вопросами, проблемы обеспечения экологической безопасности занимают в государственной политике одно из центральных мест. В своем послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что охрана окружающей среды является одним из приоритетных направлений, а задача по существенному снижению вредных выбросов не снимается с повестки.

Кроме того, в Приказе МПР РФ от 06 апреля 2004 г. № 323 «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов»<sup>156</sup> отмечается реализация

---

<sup>154</sup> *О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р: Распоряжение Правительства РФ от 10 августа 2016 г. № 1688-р // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 12 августа 2016 г.).*

<sup>155</sup> *О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20 апреля 2017 г.).*

<sup>156</sup> *Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: Приказ МПР РФ от 06 апреля 2004 г. № 323 // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 1 мая 2023 г.).*

некоторых международных актов, в числе которых упоминается и Протокол по СЭО, будет способствовать «охране местообитаний редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животного и растительного мира, предотвращению воздействий на виды и их местообитания негативных воздействий».

Наконец, ссылка на СЭО содержится в достаточно давно разработанной Федеральной целевой программе «Мировой океан»<sup>157</sup>, в которой среди ожидаемых результатов от реализации программы отмечается стратегическая экологическая оценка для наиболее уязвимых районов Баренцева, Белого и Балтийского морей.

В 2012 г. был запущен отечественный проект «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России»<sup>158</sup>, в рамках которого предусмотрено совершенствования методологической базы выполнения стратегической экологической оценки в РФ, а также апробация её на пилотных проектах<sup>159</sup>.

В октябре 2016 г. на базе Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации прошла Общероссийская конференция по распространению опыта проведения стратегической экологической оценки. В рамках конференции участниками были представлены аналитические материалы по имеющемуся опыту проведения СЭО в РФ, а также методологические подходы к СЭО для различных документов стратегического планирования, в том числе для энергетического сектора, а также с учетом задач сохранения биоразнообразия<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> О Федеральной целевой программе «Мировой океан»: Постановление Правительства РФ от 10 августа 1998 г. № 919 (ред. от 18.12.2012) // Собрание законодательства РФ. 17.08.1998. № 33. Ст. 4024.

<sup>158</sup> *Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bd-energy.ru/> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).

<sup>159</sup> *Проект* технического задания на выполнение стратегической экологической оценки «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района». Новокузнецк, 2016. С. 4.

<sup>160</sup> *Программа* общероссийской конференции по распространению опыта проведения стратегической экологической оценки, 25 октября 2019 г., Москва // [Электронный ресурс]. URL: <https://wwf.ru/what-we-do/ekologirovanie/strategicheskaya-ekologicheskaya-otsenka/> (дата обращения: 12 апреля 2020 г.).

Согласно II главе Распоряжения «Нормирование воздействия на окружающую среду и переход на наилучшие доступные технологии» Плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии, было поручено<sup>161</sup>: провести совершенствование законодательства в части оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы и введения стратегической экологической оценки (п. 55); провести стратегическую экологическую оценку на примере Амурской области (п. 56). Ответственным исполнителям данных поручений было назначено Минприроды России.

Как было сказано выше, несмотря на многочисленные попытки законодательного закрепления СЭО, ее внедрения в экологическую политику на государственном и муниципальном уровнях, широкого распространения в экологической практике РФ данный механизм так и не получил. Опыт внедрения СЭО в РФ на сегодняшний день ограничен несколькими пилотными проектами в различных субъектах РФ (Забайкальский край, Кемеровская область, Томская область, Вологодская область, Амурская область, Республика Татарстан).

В связи с отсутствием законодательного закрепления СЭО в РФ и унифицированной методологической концепции СЭО, каждый проект вырабатывается на индивидуальной основе. На сегодняшний день выработка методик и инструментов СЭО по отношению к конкретному проекту в РФ возможна только на основе анализа существующих практик проведения СЭО за рубежом и малочисленных пилотных проектов, реализуемых в Российской Федерации.

**Определение места нормативно-правового регулирования СЭО в системе российского экологического законодательства.** Разрабатывая нормы, посвященные СЭО, важно определить их место в системе российского

---

<sup>161</sup> Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в РФ Года экологии: Распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1082-р // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71314350/#ixzz6JO7WGyum> (дата обращения: 12 апреля 2020 г.).

экологического законодательства. Прежде всего, заметим, что вопрос о крайне низкой степени систематизации российских эколого-правовых норм не раз становился предметом основательных научных изысканий. Ученые-юристы, специализирующиеся на проблемах экологического законодательства, обращали внимание на потребность отечественного правопорядка в Экологическом кодексе РФ<sup>162</sup>. Однако эти предложения до сих пор остались не реализованными в силу большого количества разнообразных причин.

Анализируя зарубежный опыт имплементации норм о СЭО, можно констатировать несколько способов закрепления норм о СЭО в национальных законодательствах. Например, в Германии положения Директивы 2001/42/ЕС об оценке воздействия на окружающую среду для определения планов и программ были включены в действующий «Закон о проверке совместимости намечаемой деятельности с требованиями охраны окружающей среды»<sup>163</sup>. Кроме того, в странах, в которых отсутствует отдельный закон по СЭО, оценка проводится в соответствии с правительственными административными процедурами, либо с помощью консультативных руководств по существующей практике.

В специальной научной литературе по поводу регламентации СЭО отмечается, что требования по проведению СЭО отсутствуют в

---

<sup>162</sup> См., например: *Анисимов А.П., Воронина Н.П.* Национальная экологическая сеть как правовая категория: опыт зарубежных стран и его приемлемость для России // *Экологическое право*. 2022. № 6. С. 36–39; *Петров В.В.* Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды») // *Экологическое право*. 2009. № 2/3. Специальный выпуск. С. 9; *Голиченков А.К.* Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // *Экологическое право России: сб. матер. науч.-практ. конф. / под ред. А.К. Голиченкова*. Вып. 3. М., 2001. С. 222–223; *Брославский Л.И.* России нужен закон о возмещении экологического вреда // *Экологическое право*. 2020. № 3. С. 37–43; *Минина Е.Л., Шуплецова Ю.И.* Лес и растительный мир: правовые проблемы разграничения // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2021. № 1. С. 84–104; *Вагина О.В.* Основные направления совершенствования российского экологического законодательства // *Бизнес, Менеджмент и Право*. 2015. № 2. С. 60–63; *Боголюбов С.А.* Современные проблемы Экологического кодекса // *Экологическое право*. 2005. № 6. С. 6–10; *Русин С.Н.* Механизм правового регулирования и экологическая политика // *Экологическое право*. 2017. № 5. С. 13–20; *Рыженков А.Я.* Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека в ходе использования и охраны земель: вопросы теории и практики // *Юрист*. 2017. № 8. С. 23–28.

<sup>163</sup> *Проект «Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России (ЭкоРус). Комплекс ¾ – Рекомендация №3: Стратегическая экологическая оценка в территориальном планировании Российской Федерации, стр. 4 // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ioer.de/fileadmin/internet/IOER\\_Projekte/EkoRuss/EkoRus\\_Rechtsvergleich\\_ru.pdf](https://www.ioer.de/fileadmin/internet/IOER_Projekte/EkoRuss/EkoRus_Rechtsvergleich_ru.pdf) (дата обращения: 12 апреля 2020 г.)*.

Градостроительном кодексе РФ (далее по тексту также – ГрК РФ)<sup>164</sup>. О связи этого кодифицированного акта и СЭО рассуждают и иные специалисты. Так, А.О. Журба признает, что, «несмотря на попытку в середине первого десятилетия нового тысячелетия, когда разрабатывался Генплан столицы Татарстана г. Казани, использовать данный метод (СЭО), это не смогло быть осуществлено в связи с инновациями правового характера в РФ, в частности, с принятием Градостроительного Кодекса РФ, который с 2005 г. кардинально заменил сущность градостроительной документации как с позиции содержания, так и с точки зрения ее формы»<sup>165</sup>.

Опыт близких по экологическому нормативно-правового регулированию стран позволяет сделать вывод о том, что СЭО становится предметом специального акта наряду со смежными институтами. К примеру, в Республике Беларусь действует закон от 18 июля 2016 г. «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду». Примечательно, что и в отечественном подзаконном акте эти три механизма реализации государственной экологической политики упоминаются в одном инструментальном ряду. Так, согласно пп. «в» п. 27 Указа Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», реализация государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности осуществляется путем «проведения стратегической экологической оценки проектов и программ развития Российской Федерации, макрорегионов, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также экологической экспертизы и экспертизы проектной документации, экспертизы промышленной безопасности». В этом акте СЭО, ОВОС и экологическая

---

<sup>164</sup> Копылов М.Н., Копылов С.М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке – 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2. С. 26.

<sup>165</sup> Журба А.О., Байбаков Э.И. Методы стратегической экологической оценки и их приложения для решения задач территориального планирования // Экологический консалтинг. 2009. №4 (36). С. 4.

экспертиза указаны не просто вместе, но и в правильной, как нам кажется, смысловой последовательности, что следует оценить с, безусловно, положительной стороны.

Резюмируя вышесказанное, заметим, что, определяя место СЭО в системе российского экологического законодательства, важно придерживаться следующего условного алгоритма.

Во-первых, решить вопрос о целесообразности/нецелесообразности включения СЭО в действующие нормативно-правовые акты. При утвердительном ответе на этот вопрос важно определить перечень актов, в которые предполагаются соответствующие дополнения. Так, на наш взгляд, однозначно, что общие положения о СЭО должны быть включены в базовый нормативно-правовой акт, регламентирующий охрану окружающей среды – Федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды» (далее по тексту также – Закон № 7-ФЗ).

Во-вторых, важно определиться с уровнем специализированного акта, в котором будет реализована правовая концепция СЭО – закон или подзаконный акт. Напомним, что в «Плане действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» СЭО фигурирует в разделе «подготовка проектов федеральных законов», из чего следует вывод о необходимости правовой регламентации СЭО на уровне федерального закона. При этом после принятия соответствующего закона потребуются методические рекомендации, которые, возможно, будут дифференцировать по публично-властному органу, осуществляющему СЭО.

В-третьих, важно принять решение о потребности отечественного экологического законодательства в новом федеральном законе, направленном на правовое регулирование только СЭО, либо в новом федеральном законе, объединяющим по аналогии с белорусским законодательством – СЭО, ОВОС и экологическую экспертизу с очевидной утратой юридической силы федерального закона «Об экологической экспертизе».

На наш взгляд, СЭО должна занять самостоятельное место в системе инструментов экологической оценки наряду с ОВОС и экологической экспертизой, получив нормативное признание в Федеральном законе от 10.01.2002 г., №7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральном законе от 23.11.1995 г., №174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральном законе от 28.06.2014 г., №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

**Результаты социологического опроса, посвященного участию общественности в решении экологических вопросов.** Автором настоящего диссертационного исследования был проведен социологический опрос «Об участии общественности в решении экологических вопросов» (Приложение 1). В опросе приняли участие 114 респондентов, из них 109 респондентов – жителей регионов России, 5 респондентов – жителей Украины и Республики Молдова. Для большей точности анализа полученных данных будут учтены только ответы жителей Российской Федерации. В опросе приняли участие жители 18 регионов Российской Федерации.

Возрастные категории респондентов распределились следующим образом: 17-21 год – 27,2%; 21-35 лет – 50,9 %; 35-60 лет – 19,3%; 60 и более лет – 2.6%.

На вопрос «Знаете ли вы о состоянии окружающей среды в месте Вашего проживания?», большинство респондентов ответили: «обладаю поверхностной информацией» (59,6%), «да» (31,6%), «нет» (8,8%).

На вопрос «Есть ли на территории, где Вы проживаете объекты, которые негативно влияют на окружающую среду?» ответы распределились следующим образом: «да» (59,6%), «нет» (14%), «не знаю» (21,1%), «не интересуюсь» (5.3%).

Один из вопросов звучал следующим образом: «Знакомы ли Вы содержанием ст. 42 Конституции РФ (Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на

возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением)». На данный вопрос 72,8 % респондентов дали ответ «да», 27,2% – «нет».

На вопрос «Из каких источников Вы получаете актуальную информацию о состоянии окружающей среды?», большинство респондентов ответили, что данную информацию они получают из СМИ (78,1%), 29,8% обращаются к официальным источникам международных организаций, занимающихся вопросами окружающей среды, 16,7% знакомятся с информацией на официальных Интернет-ресурсах органов исполнительной власти, 6,3 % написали другие варианты ответа, но только 7,9% ответили, что подобной информацией они не интересуются.

При ответе на вопрос «Сталкивались ли Вы с трудностями при поиске интересующей Вас информации о состоянии окружающей среды?», большинство респондентов (39,5%) ответили «да», 34,2 % с подобными трудностями не сталкивались, а 26,3 % отметили, что такой информацией не интересуются.

На вопрос «Обращались ли Вы в федеральные или региональные органы исполнительной власти (Росстат, Росприроднадзор и т.д.) для получения информации о состоянии окружающей среды?» только 11,4% респондента ответили, что делали подобные запросы. Но стоит отметить, что из них 63,9% не получили информацию в установленный срок, а 69 % не были удовлетворены полученным ответом.

В следующем блоке вопросов автор настоящего исследования использовал некоторые варианты ответов открытого характера. При ответе на вопрос «Как Вы считаете, защищает ли государство Ваши экологические права?» 55,3 % респондентов убеждены, что государство защищает их экологические, но не в полной мере, 34,2 % склоняются к тому, что государство их права никак не защищает, 4,4 % считает, что государство не должно защищать экологические права граждан. Остальные ответы были самостоятельно изложены респондентами, например, «государство не только

их не защищает, но и всячески нарушает», «ответственность за это несет государство, юридические лица и граждане практически равнозначно», нашлись и те, кто не знает ответ на этот вопрос.

Большинство респондентов при ответе на вопрос «Принимаете ли Вы участие в общественных обсуждениях строительства крупных хозяйственных объектов, планов развития региона и т.д.?» выбрали вариант «нет» 71,1 %, 17,5% принимают участие общественных обсуждениях по вопросам планирования, 9,6 % ответили «мне это не интересно». Стоит обратить внимание на ответы, которые респонденты написали самостоятельно «Бесполезно. Все решается без нас. Только крупные фонды могут на это как-то повлиять», «В нашем районе, когда строили завод, это прошло мимо населения».

При этом 27,2% респондентов отмечают, что хотели бы принимать участие в общественных обсуждениях вопросов, которые могут оказать воздействие на окружающую среду, 55,3% также склоняются к положительному ответу, но только при условии, что их мнение будет учтено.

В заключение опроса 95,6% высказали мнение о том, что общество должно влиять на экологическую политику, стратегию устойчивого развития на региональном и федеральном уровне.

Анализ подготовленного автором опроса свидетельствует о том, что большинство жителей РФ интересуются вопросами экологии. Однако, не всегда поиск такой информации является успешным,

**Результаты эксперимента по направлению запросов с целью получения экологической информации в органы государственной власти Российской Федерации.** Автором настоящей диссертации в качестве эксперимента было направлено три запроса в различные федеральные службы исполнительной власти: Федеральную службу государственной статистики, Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве; Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Московской области с целью получения

информации о состоянии атмосферного воздуха в предполагаемом месте приобретения жилой недвижимости и последующего проживания.

В качестве территорий были выбраны р-н Некрасовка (г. Москва) и г. Долгопрудный (Московской области), так как из некоторых открытых источников, в частности СМИ, известно, что состояние окружающей среды в данных районах оценивается как «неблагоприятное». На территории г. Долгопрудный расположено более 70 производственных и промышленных предприятий. Что касается р-на Некрасовка г. Москвы, то эта территория является одной из наиболее неблагоприятных для проживания, что связано с расположением многочисленных предприятий таких, как: Мусоросжигательный завод № 4, Люберецкие очистные сооружения, мусорный кластер «Некрасовка», два предприятия «Втормета» (сжигаются шины, пластик, провода), полигоны ТБО «Торбеево» и ТБО «Кучино» – источники свалочного газа<sup>166</sup>.

Направленные обращения имели следующее содержание:

– *«В связи с предполагаемой покупкой жилой недвижимости в р-не Некрасовка, прошу Вас предоставить мне информацию о выбросах и загрязнениях окружающей среды в настоящее время на данной территории на основании ст. 42 Конституции РФ»* (Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по г. Москве);

– *«В связи с предполагаемой покупкой жилой недвижимости в г. Долгопрудный, прошу вас предоставить мне информацию о выбросах и загрязнениях окружающей среды в настоящее время на данной территории на основании ст. 42 Конституции РФ»* (запрос направлен в Росстат и Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Московской области).

Стоит отметить, что ответ на запрос о состоянии атмосферного воздуха в р-не Некрасовка г. Москвы так и не был получен. Ответы о состоянии

---

<sup>166</sup> *Экология Некрасовки* // [Электронный ресурс]. URL: <https://sovnek.ru/2019/11/29/ekologiya-nekrasovki/> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

атмосферного воздуха в г. Долгопрудный были получены в установленный срок от Росгидромет (№ 20-18/117 от 01 апреля 2020 г.) и Межрегионального управления Росприроднадзора по Московской и Смоленской области (№ 08-27/ЦА/815-1 от 14 апреля 2020 г.).

Однако, с содержательной точки зрения ни один из полученных ответов не предоставил запрашиваемые данные.

Так, Росгидромет ответил, что «...выделяемый Росгидромету объем бюджетных ассигнований позволяет только обеспечивать деятельность действующей государственной наблюдательной сети за загрязнением атмосферного воздуха и не позволяет реализовывать задачу федерального уровня, связанную с организацией регулярных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха в городах с населением свыше 100 тыс. человек, к которым относится город Долгопрудный Московской области. В этой связи в настоящее время государственная наблюдательная сеть Росгидромета за загрязнением атмосферного воздуха на территории г. Долгопрудный Московской области отсутствует, и информацией о загрязнении атмосферного воздуха города Росгидромет не располагает...» (полный текст ответа см. в приложении №3).

Межрегиональное управление Росприроднадзора по Московской и Смоленской области в своем ответе ссылается на Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» и на статистическую информацию, размещенную на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики, а также на данные органов санитарно-эпидемиологического надзора: «...учитывая вышеизложенное Росприроднадзор уведомляет об отсутствии возможности предоставить информацию по мониторингу состоянию окружающей среды в качестве первоисточника» (полный текст ответа см. в Приложении № 5).

Таким образом, ни одна служба не предоставила удовлетворительный ответ на направленные вопросы, которые относятся к компетенции вышеперечисленных органов власти.

Особенность СЭО заключается в масштабах общественного участия, которое не должно поглощаться исключительно оценкой проектов. В данном случае речь идет об уровне планов, программ, стратегий и подзаконных актов<sup>167</sup>.

Анализ проведенного автором эксперимента свидетельствует о том, что запросы в органы власти не дают информативного результата.

В целях успешной реализации данного положения Протокола по СЭО и Орхусской конвенции в Российской Федерации, в первую очередь необходимо дополнить российское законодательство, учитывая национальные особенности, такими понятиями, как «общественность», «заинтересованная общественность», а также определить категории и группы лиц, которые будут заинтересованы в принятии решений, установить четкие сроки проведения каждого этапа общественного участия.

**Резюмируем вышеизложенное.** В российском экологическом законодательстве обнаружены нормативные (в том числе ст. 42 Конституции РФ; глава VI. Закона № 7-ФЗ; Закон об ЭЭ; Закон о СП; Приказ № 999) и стратегические (в том числе Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года; Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и др.) предпосылки правовой регламентации СЭО.

В результате определения места нормативно-правового регулирования СЭО в системе российского экологического законодательства установлено, что предлагаемая к нормативному закреплению процедура должна занять самостоятельное место в системе инструментов экологической оценки наряду с ОВОС и экологической экспертизой, получив нормативное признание в Федеральном законе от 10.01.2002 г., №7-ФЗ «Об охране окружающей среды»,

---

<sup>167</sup> Кравченко С. Участие общественности в принятии стратегических решений по вопросам охраны окружающей среды. Пособие для экологических общественных организаций. 2003. С. 8.

Федеральном законе от 23.11.1995 г., №174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральном законе от 28.06.2014 г., №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

### **3.2 Отграничение стратегической экологической оценки от смежных эколого-правовых явлений, содержащихся в российском экологическом законодательстве**

#### **СЭО в системе эколого-правовых инструментов: общие замечания.**

Прежде всего, стоит отметить, что СЭО находится в системе эколого-правовых инструментов планирования воздействия на окружающую среду, отличаясь комплексным подходом к рассмотрению экологических проблем и выступая дополнением к традиционным инструментам оценки воздействия на окружающую среду. Несомненным преимуществом СЭО является оптимизация трудовых ресурсов за счет обмена информации на всех этапах пирамиды планирования. По результатам европейского исследования установлено, что несмотря на то, что СЭО увеличивает затраты на планирование на 5–10 %, большинство респондентов пришли к однозначному выводу об эффективности СЭО<sup>168</sup>. Помимо вышеперечисленного, СЭО позволяет формировать комплексное представление о вероятных экологических проблемах, которые могут возникнуть в краткосрочной или долгосрочной перспективе при попытках установления приоритетности в отношении решения социальных, экономических или политических задач в ущерб экологии. Благодаря внедрению на самой ранней стадии формирования программы СЭО оказывает непосредственное влияние на политическую обстановку, повышает вероятность создания устойчивых результатов развития и снижает экологические риски. СЭО – процесс оценки воздействия

---

<sup>168</sup> Therivel R., Walsh F. The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to Environmental Impact Assessment Review (2005) // [Электронный ресурс]. URL: [www.levett-therivel.co.uk/SEA.htm](http://www.levett-therivel.co.uk/SEA.htm) (дата обращения: 26 апреля 2023 г.).

намечаемой политики на окружающую среду, планы или программы, который включает в себя важный элемент, отличающий его от других способов экологической оценки – информирование заинтересованных сторон о принимаемых решениях.

В научной литературе подчеркивается, что СЭО, ОВОС и экологическая экспертиза являются взаимосвязанными правовыми мерами охраны окружающей среды, направленными на предупреждение НВОС или прогнозирование этого воздействия, если оно неизбежно<sup>169</sup>. При этом очевидно, что объединяющим признаком сопоставляемых инструментов выступает их функциональное предназначение по оценке негативного воздействия на окружающую среду<sup>170</sup>. Целью проведения экологической оценки является выявление и учет экологических факторов и вероятных последствий при принятии решений о реализации проекта, также основываясь на результатах, полученных в ходе проведения ОВОС (в зарубежных странах оценка воздействия намечаемой деятельности носит название Environmental Impact Assessment<sup>171</sup>).

Однако наличие одного из трех либо двух из трех указанных инструментов не является достаточным для того, чтобы обеспечить национальное законодательство эффективной природоохранной системой, направленной на устойчивое развитие, что предопределяет важность учета каждого из них. Все перечисленные процедуры являются составными компонентами оценки состояния окружающей среды. Фактически, СЭО должна способствовать ускорению процедуры ОВОС, ее оптимизации в части объемов и издержек посредством установления предложений по проектам в рамки, которые уже стали объектом экологического контроля. Процесс оценки

---

<sup>169</sup> Ямалетдинов Р.Р. Правовая охрана недр в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004. С. 63.

<sup>170</sup> См. об этом: Слепцов А.В. Стратегическая экологическая оценка и оценка воздействия на окружающую среду как правовые меры охраны окружающей среды в процессе недропользования // Итоги научных исследований ученых МГУ имени А. А. Кулешова 2021 г. Материалы научно-методической конференции. Под редакцией Н.В. Маковской, Е.К. Сычовой. Могилев, 2022. С. 207–209.

<sup>171</sup> Unit B. What is Impact Assessment? 2010 // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cbd.int/impact/whatis.shtml> (дата обращения: 8 апреля 2020 г.).

позволяет выработать наиболее рациональную стратегию развития и уменьшить негативные последствия.

**СЭО и оценка воздействия на окружающую среду.** В научной литературе<sup>172</sup> справедливо отмечается, что предпосылкой формирования института СЭО является оценка воздействия на окружающую среду (далее по тексту также – ОВОС), которая обладает соответствующим корпусом эколого-правовых норм в отечественном правовом порядке. Впервые упоминание ОВОС значится ещё во времена СССР, когда ОВОС выступала частью строительных норм и правил (СНиП).

Сопоставляя СЭО и ОВОС, важно сформулировать основополагающий вывод о не тождественности этих явлений. Дифференциация сопоставляемых институтов может быть осуществлена по ряду признаков. Во-первых, в отличие от ОВОС, у СЭО более высокий уровень разработки планов и программ, от которого, в свою очередь, зависит и наполнение проектов, проходящих ОВОС. В этом смысле следует констатировать существенную специфику объектов СЭО и ОВОС: так, если СЭО ориентированы на виды деятельности, которые требуется оценивать с позиции экологической безопасности, то ОВОС ориентированы на конкретные проекты<sup>173</sup>.

Сопоставляя эти эколого-правовые инструменты, ученые-юристы нередко демонстрируют преимущества СЭО по сравнению с ОВОС. Так, М.Н. Копылов и С.М. Копылов отмечают, что в числе достоинств СЭО – большая вариация при выборе варианта поведения при принятии экологически значимого решения, чем при разработке проектов в рамках ОВОС; потенциальная способность воздействия на вид деятельности и ее территориальное расположение в рамках муниципального образования или субъекта РФ в отличие от ОВОС, направленной на локализацию конкретного

---

<sup>172</sup> См., например: *Богданова Э.Ю.* Процедура оценки воздействия на окружающую среду как институт международного экологического права // *Международное право – International Law*. 2011. № 1-2(45-46). С. 177–184.

<sup>173</sup> См. об этом: *Копылов С.М.* Процедура ОВОС отбора проб из озера Восток как инструмент защиты экосистем Антарктики // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Юрид. науки»*. М., 2012. № 4. С. 225–234.

проекта; более основательный прогностический эффект, заключающийся в потенциальной возможности смоделировать глобальные негативные воздействия планов и программ в значительных территориально-временных границах; функциональная согласуемость плана или программы с принятыми в стране стратегиями, политиками, доктринами и концепциями и др.<sup>174</sup>.

В аналогичном ключе высказываются и другие ученые, отмечающие, что характерной чертой ОВОС, существенно отличающей этот вид оценочной деятельности от СЭО, заключается ее ограниченность предпроектной и проектной стадиями реализации. Этим стадиям характерно наличие принятого решения в отношении намечаемой деятельности. В отличие же от ОВОС, СЭО осуществляется на том этапе, когда конкретное решение по намечаемой деятельности однозначно не принято и есть возможность выбора иной альтернативы, в том числе полного отказа от соответствующей деятельности. Если ОВОС ориентируется исключительно на экологический фактор, то СЭО – и на экологический, и на социально-экономические факторы, имеющие для СЭО паритетное значение, а, следовательно, и на устойчивое развитие в целом<sup>175</sup>.

Эффективность СЭО также заключается в институциональности, непрерывности и гибкости процесса, включенности в управление и принятие решений, что и отличает СЭО от простого технического подхода, применяемого в ОВОС.

Резюмируя вышеизложенные доктринальные замечания, отметим, что основное сходство СЭО и ОВОС заключается в решаемых задачах – минимизация возможного вреда, причиненного окружающей среде при утверждении проекта/программы инфраструктурного развития. Однако при всей первоначальной схожести процедур, объект оценки будет иметь отличия. Так, объект ОВОС будет уже, нежели объект СЭО. Например, объектом ОВОС

---

<sup>174</sup> Копылов М.Н., Копылов С.М. Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке – 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2. С. 28.

<sup>175</sup> Вильчек Г.Е., Тишков А.А., Вайсфельд М.А., Волкова И.В., Логинов А.Р. Стратегическая экологическая оценка как инструмент оптимизации нефтегазовых проектов на шельфе // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2012. № 5. С. 9.

может быть отдельно взятые электростанции, очистные сооружения, строительство жилых комплексов и т.д. СЭО – комплексная оценка воздействия от предлагаемых планов управления и развития до более масштабных проектов. В отличие от ОВОС, процедура СЭО имеет более гибкую систему анализа и оценки.

При сравнении процедур СЭО и ОВОС, можно отметить следующие отличия. В то время как ОВОС проекта обычно направлена на конкретные, прямые причинно-следственные связи между предлагаемой разработкой и воздействием на окружающую среду, СЭО позволяет оценить более широкий спектр показателей. СЭО эффективней учитывает косвенные показатели, а также способна рассмотреть альтернативные способы удовлетворения той же потребности. В целом, СЭО является более гибким инструментом по своей природе, тогда как ОВОС проекта ограничивается конкретной сферой предполагаемого развития без учета альтернатив.

**Таблица 1. Сравнение процедуры СЭО и ОВОС**

<i>ОВОС</i>	<i>СЭО</i>
Рассчитана на проекты, незначительные по продолжительности	Рассчитана на политику, стратегии, программы и планы, реализация которых занимает значительное количество времени
Реализуется в рамках первичного звена планирования проекта в рамках конкретизированных параметров	Реализуется в рамках первичного звена стратегического планирования
Фокусируется на ограниченном количестве альтернатив	Фокусируется на поиске максимального количества альтернатив при принятии экологически значимого решения
В большинстве случаев осуществляется и финансируется при непосредственном участии инициатора проекта	Осуществляется и финансируется без непосредственного участия инициатора проекта
Сконцентрирована на получении разрешительной документации для реализации проекта	Сконцентрирована на выработке политики, стратегий, программ и планов, которые могут в

	дальнейшем оказать влияние на проекты
Односложный процесс, осуществляемый через заранее заданные параметры и направленный на достижение конкретной цели	Многосложный процесс, осуществляемый через организационно-структурные элементы, в качестве которых выступают стадии реализации, и предполагающий в обязательном порядке запрос и учет мнения заинтересованных лиц
Ориентирована на смягчение экологических и социальных последствий от реализации проекта	Предполагает соблюдение баланса между экологическими, экономическими и социальными вопросами в политике, стратегии, программах и планах.
Ограниченный анализ воздействий, как правило одного проекта	Предполагает совокупный и более масштабный анализ объектов воздействия

Источник: Составлено автором.

**СЭО и экологическая экспертиза.** Длительная практика фактически бесконтрольного ведения хозяйственной деятельности, отсутствие реальных инструментов оценки текущего состояния окружающей среды и вероятных последствий от деятельности крупных предприятий и строительства новых объектов, привела к стремительному ухудшению экологических показателей в РФ. В условиях быстрорастущей индустриализации и усиления роли рыночной экономики, экологическая экспертиза должна была стать важнейшим инструментом принятия решений.

Отечественная эколого-правовой наука изобилует научными публикациями, в которых СЭО подлежит изучению в контексте экологической экспертизы, что предопределяет важность дифференциации обозначенных институтов. Так, отмечается, что смежным с СЭО институтом является государственная экологическая экспертиза (далее по тексту также – ГЭЭ), которая применяется в отношении таких актов, как федеральные целевые

программы, программы по использованию природных ресурсов, проекты нормативно-правовых актов<sup>176</sup>.

Несмотря на то что объекты ГЭЭ недвусмысленно перечислены в ст.ст. 11–12 Закона о ЭЭ, тем не менее на этот счет возникают судебные споры<sup>177</sup>. Например, Первый апелляционный суд общей юрисдикции указал: «отношения в области экологической экспертизы регулируются Федеральным законом от 23 ноября 1995 года N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе", в статьях 11, 12 которого содержатся исчерпывающие перечни объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровня. Суд первой инстанции правильно указал на отсутствие в данной норме и в иных положениях названного закона требований о необходимости проведения государственной экологической экспертизы при принятии решения о переводе земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности и иного специального назначения, в том числе в целях дальнейшего использования для размещения технопарка»<sup>178</sup>. В аналогичном ключе высказался и Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд: «статьей 11 Федерального закона № 174-ФЗ приведен исчерпывающий перечень объектов ГЭЭ федерального уровня, анализ которых не позволяет

---

<sup>176</sup> См. об этом: Пинаев В.Е. Обзор современной практики проведения стратегической экологической оценки за рубежом // *Науковедение*. 2016. Т. 8. № 6; Фоменко Г.А. Методологические проблемы и особенности стратегической экологической оценки региональных и локальных программ и планов развития // *Проблемы региональной экологии*. 2016. № 6. С. 78–90.

<sup>177</sup> См., например: *Постановление* Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 апреля 2022 г. № 11АП-368/2022 по делу № А65-19864/2021; *Постановление* Третьего арбитражного апелляционного суда от 05 октября 2021 г. по делу № А33-2173/2021; *Апелляционное определение* Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 сентября 2021 г. по делу № 66а-877/2021; *Определение* Верховного Суда РФ от 19 февраля 2021 г. № 304-ЭС21-618 по делу № А45-2741/2020; *Постановление* Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 февраля 2021 г. № 15АП-18997/2020 по делу № А32-11578/2020; *Постановление* Арбитражного суда Дальневосточного округа от 09 февраля 2021 г. № Ф03-6296/2020 по делу № А51-7771/2020; *Постановление* Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04 февраля 2021 г. № 17АП-16162/2020-АК по делу № А60-71312/2019 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

<sup>178</sup> *Апелляционное определение* Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 02 сентября 2021 г. по делу № 66а-3702/2021 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

отнести деятельность АО "БСК" по обращению с отходами (передача хранимых на полигоне отходов на утилизацию) к объектам ГЭЭ»<sup>179</sup>.

Отдельные организационно-структурные элементы СЭО прослеживались в рамках проведения ГЭЭ в отношении генерального плана города федерального значения – Москвы<sup>180</sup>. В этом смысле стоит поддержать ученых, отмечающих, что ГЭЭ способствовала внедрению в практическую деятельность отдельных организационно-структурных элементов СЭО, несмотря на отсутствие ее правового регулирования в отечественном правовом порядке<sup>181</sup>.

По этому поводу Е.В. Лаевская, изучившая предпосылки правового регулирования СЭО в Республике Беларусь, отмечает, что «процесс государственной экологической экспертизы, проводимой по факту разработки отдельных видов планов/программ в завершающей стадии процесса планирования, проще говоря, после завершения подготовки плана/программы, не может рассматриваться как некий аналог СЭО в соответствии с требованиями Протокола по СЭО, которая начинается на самых ранних этапах разработки плана/программы и включает оценку альтернатив плана/программы»<sup>182</sup>.

При проведении ГЭЭ проблемным остается выбор альтернатив для хозяйственной деятельности. По мнению заместителя Министра природных ресурсов и экологии К. Мурадова, «когда готовится ГЭЭ, уже выбрано место размещения объекта и альтернатив для хозяйственной деятельности остается

---

<sup>179</sup> *Постановление* Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2021 г. № 18АП-8498/2021 по делу № А07-3621/2020 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

<sup>180</sup> См. об этом: *Бекташи Л.* Возможности внедрения стратегической экологической оценки (СЭО) в России на примере генерального плана развития города Москвы до 2020 года // *Экологический консалтинг*. 2005. № 1 (17). С. 3–9.

<sup>181</sup> См., например: *Журба А.О., Байбаков Э.И.* Методы стратегической экологической оценки и их приложения для решения задач территориального планирования // *Экологический консалтинг*. 2009. № 4 (36). С. 2–12; *Книжников А.Ю., Долинина Ю.Л., Бондарев А.И.* Проведение стратегической экологической оценки региональных программ и проектов как ключевой фактор внедрения передовых международных стандартов // *Журнал Сибир. федерал. ун-та. Сер. «Гуманитарные науки»*. 2015. Т. 8. № 1. С. 253–261.

<sup>182</sup> *Лаевская Е.В.* Стратегическая экологическая оценка: правовое понятие и принципы реализации // *Промышленно-торговое право*. 2012. № 3. С. 82.

не так много – можно только выбирать технологии, а не место<sup>183</sup>». В этом и заключается еще одна отличительная особенность ГЭЭ от СЭО. Специфика СЭО позволяет одновременно описать несколько альтернативных вариантов реализации проекта.

Экологическая экспертиза не предусматривает, в отличие от СЭО, оценку риска здоровью человека из-за загрязнения окружающей среды при реализации проекта. Кроме того, в круг подлежащей обязательной оценке документов не входят акты, определяющие государственную политику в той или иной сфере, законодательство, стратегии, политические доктрины, международные договоры и др. Строго говоря, экологическая оценка в рамках экологической экспертизы ограничена конкретикой «проектного» уровня, при этом не затрагивая надпроектный и ретроспективный уровни. Таким образом, при реализации отдельного проекта, как правило, не все альтернативы доступны для рассмотрения и возможность изменить решение отсутствует. В этом смысле ГЭЭ сконцентрирована, главным образом, на получении разрешительной документации – заключения ГЭЭ, которое, однако, не свидетельствует о том, что хозяйствующий субъект действительно соблюдает природоохранные требования в рамках осуществляемой им деятельности. Так, ФАС Западно-Сибирского округа разъяснил: «по смыслу положений статьи 33 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" во взаимосвязи со статьями 1, 18 Закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ положительное заключение государственной экологической экспертизы подтверждает соответствие проектной документации объектов размещения и (или) обезвреживания отходов установленным требованиям в области охраны окружающей среды, однако само по себе его наличие не может свидетельствовать о фактическом соблюдении данных требований при строительстве (оборудовании) и эксплуатации таких объектов»<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Мурад Керимов: экологическая госэкспертиза вернется в следующем году // [Электронный ресурс]. URL: <http://ecportal.su/news.php?id=95568> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

<sup>184</sup> Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 10 июля 2014 г. по делу № А81-3367/2013 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

Действующий институт экологической экспертизы в существующем правовом понимании, в том числе в связи с особенностями объектов оценки: не обеспечивает учет интеграции экологических вопросов в процессе принятия стратегических решений; не предусматривает обязательное включение экологических приоритетов в стратегические инициативы, определяющие развитие территорий и отраслей, а также снижение социальных и экологических рисков; не формирует в рамках международного правового поля гармонизированную законодательную основу для развития трансграничного сотрудничества.

Исходя из изложенного, не обеспечивается превентивный характер оценки на более ранней стадии процесса принятия стратегического решения. Такой правовой инструмент, как экологическая экспертиза, инициируется и проводится заказчиком предположительно к реализации проекта/решения. Тем самым ставится под сомнение соблюдение принципа независимости – одного из ключевых принципов экологической оценки, так как не всегда обеспечивается привлечение независимых специалистов, не связанных с разработчиками проектной документации.

Как показывает практика последних десятилетий, институт общественной экологической экспертизы не обеспечивает участия в оценке широкого круга заинтересованных сторон. Кроме того, набор методов, посредством которых проводится в настоящее время экологическая оценка, ограничен, что не представляет заказчику достаточных возможностей в части выбора надлежащей методологии исследования и прогнозирования последствий, следовательно, не позволяет принять меры экономии в отношении используемых человеческих, временных и природных ресурсов.

В отличие от экологической экспертизы, СЭО дает общее представление о последствиях практического применения глобальных программных документов, выявляет риски на ранних этапах планирования, предлагает наибольшее число возможных альтернатив. Правильно организованная СЭО помогает: предотвратить серьезные последствия, ликвидация которых может

серьезно навредить экологии и экономике страны; предотвратить конфликты и наладить сотрудничество между заинтересованными сторонами, включая общественность, представителей научных и бизнес-сообществ; проводить оценку кумулятивных последствий; существенно снизить затраты на проведение последующей ОВОС и повысить ее качество; повысить инвестиционную привлекательность страны или отдельного региона.

Более того, существующие механизмы экологической оценки даже при условии их совершенствования, конкретизации определений и терминологии, расширения круга объектов, подлежащих обязательной оценке, ужесточения ответственности за несоблюдение требований, не предусматривают интеграцию этого института в систему стратегического планирования. Вместе с тем очень важно обеспечить стратегическую экологическую оценку на всех уровнях принятия и детализации стратегического решения (целеполагание – прогнозирование и программирование) и/или его корректировки.

**Резюмируем вышеизложенное.** СЭО находится в системе эколого-правовых инструментов оценки негативного воздействия на окружающую среду, включающей помимо СЭО, ОВОС и экологическую экспертизу. При этом доказано, что процедура СЭО не тождественна ОВОС и экологической экспертизе, поскольку в отличие от них СЭО: 1) рассчитана на политику, стратегии, программы и планы, реализация которых занимает значительное количество времени; 2) реализуется в рамках первичного звена стратегического планирования; 3) фокусируется на поиске максимального количества альтернатив при принятии экологически значимого решения; 4) осуществляется и финансируется без непосредственного участия инициатора проекта; 5) сконцентрирована на выработке политики, стратегий, программ и планов, которые могут в дальнейшем оказать влияние на проекты; 6) представляет собой многосложный процесс, осуществляемый через организационно-структурные элементы, в качестве которых выступают стадии реализации, и предполагающий в обязательном порядке запрос и учет мнения заинтересованных лиц; 7) предполагает соблюдение баланса между

экологическими, экономическими и социальными вопросами в политике, стратегии, программах и планах; 8) сопряжена с совокупным и более масштабным анализом объектов воздействия.

### **3.3 Реализация пилотных проектов по стратегической экологической оценке в некоторых субъектах Российской Федерации**

**О российских региональных и муниципальных пилотных проектах по внедрению СЭО.** Реализация СЭО в рамках отечественного правового порядка ограничивается пилотными проектами, действующими на региональном и муниципальном уровнях. Рассмотрение вопроса об эффективности СЭО в условиях российских регионов впервые состоялось в 2004–2006 гг. в рамках Проекта «Развитие потенциала интегрированной оценки и планирования для устойчивого развития» в Томской области на примере Стратегии развития области до 2030 года. С 2005–2007 гг. СЭО была применена в Республике Татарстан и Вологодской области. В сентябре 2015 г. стартовала СЭО, объектом которой выступила Стратегия социально-экономического развития Забайкальского края до 2030 года. Считается, что именно этот субъект – Забайкальский край – впервые применил полноценный опыт СЭО. С февраля 2016 г. – ноябрь 2017 г. СЭО была реализована в рамках Кемеровской области на уровне такого муниципального образования, как Новокузнецкий муниципальный район. Наконец, с апреля по декабрь 2017 г. СЭО использовалась в отношении Стратегии социально-экономического развития Амурской области до 2025 года, однако лишь в части топливно-энергетического комплекса.

Стоит отметить, что в отсутствие отечественного нормативного регулирования СЭО пилотные проекты по СЭО, имевшие место в отдельных субъектах РФ, имеют огромный аналитический потенциал. Несмотря на то что СЭО, реализованная в рамках пилотных проектов, касалась различных по своему содержанию объектов, очевидно, что этот немногочисленный опыт

должен быть учтен при формулировании предложений по совершенствованию российского экологического законодательства в части регламентации СЭО.

**Пилотные проекты СЭО в рамках «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года».** Особый интерес для данного исследования представляют Забайкальский край, Кемеровская и Томская области, так как именно в данных субъектах РФ в рамках «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года»<sup>185</sup> была проведена СЭО документов стратегического планирования.

*Пилотный проект СЭО в Томской области.* По данным Минприроды России, Томская область является одним из наиболее загрязнённых регионов РФ, основными экологическими проблемами которого выступают загрязнение атмосферного воздуха и водных ресурсов г. Томска. На территории Томской области расположено множество промышленных объектов обрабатывающего производства, индекс промышленного производства которых превышал уровень соответствующих показателей по Российской Федерации и Сибирскому федеральному округу. Основными отраслями промышленности данного региона являются: нефте- и газодобыча, нефтехимическая и химическая промышленность, нефтепереработка, машиностроение, приборостроение, атомная промышленность, лесопромышленный комплекс, пищевая промышленность, электроэнергетика, фармацевтика и металлургия<sup>186</sup>. Подобные отрасли промышленности, безусловно, являются опасными для экологического состояния региона, и, как следствие, для здоровья населения. В Государственном докладе о состоянии окружающей среды в Томской области за 2021 год установлено, что в 2021 г. суммарный объем выбросов вредных (загрязняющих) веществ от стационарных источников в Томской области составил 177,826 тыс. тонн<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> *Об утверждении* Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р // Собрание законодательства РФ. 16.08.2010. № 33. Ст. 4444.

<sup>186</sup> *Промышленность.* Официальный интернет-портал Администрации Томской области // [Электронный ресурс]. URL: <https://tomsk.gov.ru/Promishlennosty> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).

<sup>187</sup> *Доклад «Об экологической ситуации в Томской области в 2021 году»* // [Электронный ресурс]. URL: <file:///C:/Users/79523/Desktop/Госдоклад-за-2021.pdf> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).

Кроме того, согласно данным, опубликованным в ежегодном экологическом рейтинге российских городов (среди городов-миллионеров), экологическое состояние окружающей среды Томской области (г. Северск) в 2019 г. оценивается всего в 6.6 баллов и занимает 102 строчку в рейтинге<sup>188</sup>. В 2018 г. экологическое состояние г. Томска оценивалось в 6.3 балла и город занимал 70 строку в рейтинговой таблице<sup>189</sup>. Общественная организация «Зеленый патруль» по итогам зимы 2021-2022 обновила экологический рейтинг регионов России: в новом документе Томская область расположилась на 34 месте, улучшив свои позиции<sup>190</sup>.

Одним из первых пилотных проектов по СЭО в РФ стала стратегическая экологическая оценка в Томской области в 2004–2006 гг. Особая значимость данного проекта заключается в возможности применения основных принципов и подходов СЭО в российских реалиях практически сразу после подписания Протокола по СЭО.

Основными субъектами СЭО в Томской области стали: Администрация Томской области, Администрация Томского района, Администрация Томского (сельского) района, Эксперты Томского государственного университета, Центр по экологической оценке «Эколайн», а также Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП)<sup>191</sup> в качестве консультанта по проведению СЭО.

В качестве объектов СЭО в Томской области выступили следующие акты: Стратегии развития Томской области до 2020 года и Программы развития на 2006–2010 годы (далее – Стратегия); Программы социально-экономического развития Томского района, Томской области на 2003–2005

---

<sup>188</sup> *Экологический рейтинг 200 городов России за 2019 г.* // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.domofond.ru/statya/ekologicheskiy\\_reyting\\_200\\_gorodov\\_rossii\\_za\\_2019\\_god/100219](https://www.domofond.ru/statya/ekologicheskiy_reyting_200_gorodov_rossii_za_2019_god/100219) (дата обращения: 13 мая 2023 г.).

<sup>189</sup> *Рейтинг экологического благополучия в 150 горах России, 2018 г.* // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.domofond.ru/statya/rejting\\_ekologicheskogo\\_blagopoluchiya\\_v\\_150\\_gorodah\\_rossii/7337](https://www.domofond.ru/statya/rejting_ekologicheskogo_blagopoluchiya_v_150_gorodah_rossii/7337) (дата обращения: 13 мая 2023 г.).

<sup>190</sup> «Томская область улучшила позиции в экорейтинге регионов РФ» // [Электронный ресурс]. URL: <https://news.vtomske.ru/news/190993-tomskaya-oblast-uluchshila-pozicii-v-ekoreytinge-regionov-rf> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).

<sup>191</sup> *Артов А.М., Долинина Ю.Л., Заика Е.А., Хмелева Е.Н., Хотулева М.В.* Практическое пособие по организации и проведению стратегической экологической оценки в Российской Федерации. М., 2017. С. 104.

годы (далее – Программа СЭР Томского района); Программа развития Моряковского и Рыбаловского сельских округов, Томского района Томской области<sup>192</sup>.

Стоит отметить, что в отношении СЭО применялось и такое смежное понятие, как «интегративная оценка/планирование» (ИОП), под которой понималась оценка Программы, проведенная с позиции сочетания основных аспектов развития (социальных, экономических и экологических) и направленная на выполнение задачи по сохранению и улучшению среды обитания<sup>193</sup>. Также акцентировалось внимание на тесной взаимосвязи процессов планирования и оценки.

Стратегия развития Томской области до 2020 г. стала достаточно непростым объектом для проведения СЭО, так как была утверждена до начала оценки. По мнению, эксперта М. Хатулевой, СЭО также было затруднено отсутствием всех необходимых элементов, механизмов оценки и корректировки. Однако, с другой стороны по итогам СЭО в Стратегию были внесены необходимые корректировки.

В качестве основных индикаторов были предложены следующие методики анализа:

<b>SWOT анализ (анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз)</b>	<b>Целевой анализ</b>	<b>«Методы участия»</b>
Направлен на анализ экономической ситуации	Направлен на выявление основных потребностей и целей района	В данном случае играли ключевую роль и легли в основу всего СЭО

Благодаря проведенным видам анализа удалось рассмотреть Стратегию во взаимосвязи с ключевыми показателями, предусмотренными СЭО (экономическими, экологическими и социальными).

<sup>192</sup> Там же.

<sup>193</sup> *Интегративная* оценка программы социально-экономического развития Томского района на 2003–2005 гг. Итоговый документ. Томск, 2004. С. 6.

В рамках Стратегии были определены три наиболее приоритетные сферы развития региона:

<b>1-й приоритет</b>	Информационные технологии, биотехнологии, НОК, «новая экономика», электротехника, приборостроение.
<b>2-й приоритет</b>	Нефтегазовый сектор, атомный сектор, пищевая промышленность, машиностроение.
<b>3-й приоритет</b>	Лесопромышленный комплекс, газо-нефтехимический сектор, сельское хозяйство <sup>194</sup> .

Как видно из приведенной таблицы, приоритетным направлением для экономического развития региона остается промышленный сектор. Особое внимание в Стратегии развития планировалось уделить наукоемким отраслям и технологиям. Что же касается развития сельскохозяйственной отрасли, она является наименее приоритетным направлением, что весьма оправдано с экономической точки зрения. Нефтегазовый и атомный сектора являются гарантией более устойчивой прибыли в регионе, чем прибыль от сельскохозяйственной деятельности. Тем не менее, при таком подходе будут страдать две другие сферы – экологическая и социальная. Согласно данным экологических показателей, приведенных выше, видно, что экологическая составляющая региона крайне подвержена негативному воздействию от деятельности промышленных объектов.

Анализ показал, что наиболее задействованными в реализации Стратегии являются южные (деятельность по первому приоритету) и северные области (деятельность по второму приоритету). Территории, которые не охвачены данными областями, преимущественно являются сельскими районами. СЭО показала, что если приоритетные сферы оставить в прежней последовательности и уделять недостаточное внимание сельским районам, могут возникнуть следующие проблемы:

- значительное число жителей региона (около 50% от всей численности жителей) могут не быть задействованными в реализации Стратегии;

<sup>194</sup> Артов А.М. и др. Практическое пособие по организации и проведению стратегической экологической оценки в Российской Федерации. М., 2017. С. 107.

– несбалансированная экономическая ситуация в регионе (с одной стороны, стремительный экономический рост на севере и юге, а с другой – стагнация в сельских районах) может привести к множеству серьезных социальных проблем (увеличение безработицы, отток жителей сельских районов и перенаселение юга и севера) и т.д.

Одним из ключевых предложений в рамках СЭО выступило «сцепленное» развитие территорий, что означает создание равных условий для развития всех территорий региона.

По итогам СЭО «Стратегии развития Томской области до 2020 года» и программ планирования, эксперт М. Хотулева, непосредственно принявшая участие в данной СЭО, сделала следующие выводы: важно описать систему принятия решений в отношении именно данной стратегической инициативы в начале СЭО; прослеживается тесная взаимосвязь между качеством проведения СЭО и качеством подготовленного стратегического документа (сделать хорошую СЭО для некачественного документа сложно); СЭО уже принятого документа («запаздывающая», или ex-post СЭО) может быть эффективной, если на ее основе будут приниматься важные решения в отношении данной стратегической инициативы; отсутствие «обратной связи» в стратегической инициативе ставит под сомнение эффективность самой инициативы и серьезно снижает эффективность СЭО<sup>195</sup>. Данные выводы являются довольно общими и могут быть применимы по отношению к любой СЭО.

СЭО «Программы социально-экономического развития Томского района на 2003-2005» года также проводилась после ее принятия. Однако, стоит отметить, что все три объекта СЭО, несмотря на их утверждения до проведения оценки, были выбраны по причине большой заинтересованности Администрации Томской области в проведении СЭО стратегических

---

<sup>195</sup> Хотулева М.В. Опыт Стратегической экологической оценки в Томской области \*пилотный проект 2005–2007). Москва, 2016 г. // [Электронный ресурс]. URL: <https://wwf.ru/what-we-do/ekoregulirovanie/strategicheskaya-ekologicheskaya-otsenka/> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).

документов региона и готовности вносить корректировки согласно замечаниям, полученным по результатам оценки.

СЭО Программы СЭР была значительно проще, чем СЭО Стратегии развития, что обусловлено содержательной простотой документа, и, как следствие, использование более простых методов оценки. Это позволило существенно облегчить взаимодействие субъектов оценки, а также дальнейшее использование ее результатов.

В приведенной ниже таблице будут описаны основные действия в рамках СЭО:

Анализ структуры Стратегии	Использование метода SWOT-анализа	Целевой анализ	Анализ приоритетных проектов	Методы участия
<p>Особое внимание уделялось:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– блоку целеполагания;</li> <li>– выработке экологических целей;</li> <li>– выработке индикаторов оценки и мониторинга Программы.</li> </ul>	<p>SWOT – анализ был дополнен экологическими и социальными аспектами с учетом принципов рационального природопользования.</p>	<p>Объект целевого анализа – экологические цели устойчивого развития региона, описанные ИОП. Результат – уточнены цели развития и мероприятия.</p>	<p>Результаты:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– в общем виде определены воздействия и риски для окружающей среды;</li> <li>– выяснено, что оценку необходимо проводить на ранней стадии планирования.</li> </ul>	<p>Этапы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– определение круга заинтересованных сторон;</li> <li>– встречи с местным населением, представителями бизнеса, органами местного самоуправления.</li> </ul> <p>Результат:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– получение комментариев</li> <li>– совместное определение задач и путей их решения.</li> </ul>
<p><b>Таблица оформлена на основании материалов Практического пособия по организации и проведению стратегической экологической оценки в Российской Федерации</b> // <a href="https://wwf.ru/resources/publications/booklets/prakticheskoe-posobie-po-organizatsii-i-provedeniyu-strategicheskoy-ekologicheskoy-otsenki-v-otraslya/">https://wwf.ru/resources/publications/booklets/prakticheskoe-posobie-po-organizatsii-i-provedeniyu-strategicheskoy-ekologicheskoy-otsenki-v-otraslya/</a> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).</p>				

Программы развития Моряковского и Рыбаловского сельских округов – третий объект СЭО. По своей структуре и содержанию данная Программа является более упрощенной относительно Стратегии и СЭР. Проведение полномасштабных СЭО для окружных программ было признано нецелесообразным. Тем не менее был проведен максимально полный

экологический анализ структуры и содержания программы, по итогам которого сформулированы существующие и потенциальные экологические проблемы. Как и в случае СЭО для Стратегии и СЭР, SWOT–анализ позволил рассмотреть экологические и социальные факторы. Также одним из ключевых методов в данном случае стал метод участия, в рамках которого был сформирован круг заинтересованных сторон и проводились консультации. Было определено, что, несмотря на более сжатые этапы, СЭО окружных программ – значимый опыт стратегического планирования на местном уровне.

*Пилотный проект СЭО в Забайкальском крае и Амурском бассейне.*

Забайкальский край является преимущественно промышленным регионом, сконцентрированным на таких отраслях промышленности, как горнорудная, топливно-энергетическая, транспортная. По данным Росприроднадзора, на учете по всем видам надзора стоит 331 объект, в т. ч. 143 горнодобывающих предприятий. В результате деятельности горнодобывающих объектов образуется 119,1 млн тонн отходов, что составляет 98% от общего количества отходов<sup>196</sup>.

Забайкальский край по итогам 2020 г. оказался на 3 месте среди регионов России по числу высоких (ВЗ) и экстремально высоких загрязнений (ЭВЗ) атмосферного воздуха. В течение 2020 г. в регионе было зафиксировано 12 случаев высокого загрязнения воздуха. Забайкальский край занял 80-е место во всероссийском экологическом рейтинге по состоянию окружающей среды. Такие показатели, как уровень выбросов вредных веществ и отходы производства и потребления получили наихудшую из возможных оценку<sup>197</sup>.

Помимо многочисленных промышленных объектов, причинами сложной экологической обстановки и подверженности территории Забайкальского края негативному воздействию антропогенного характера, является низкая продуктивность и медленное восстановление окружающей

---

<sup>196</sup> Экологическая характеристика региона // [Электронный ресурс]. URL: <http://75.rpn.gov.ru/ecoinfa> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>197</sup> Забайкалье вышло на 3 место в России по числу загрязнений воздуха // [Электронный ресурс]. URL: <https://zab.ru/news/139077> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

среды, связанное с особенностями ландшафта и большими запасами радиоактивных месторождений<sup>198</sup>.

В действительности зарождение СЭО в Забайкальском крае началось еще в 2012 г., когда WWF выступил с инициативой оценки возможных последствий сценариев развития гидроэнергетики для Амурского бассейна и достиг соглашения с компанией En+ Group о проведении совместного комплексного исследования по теме «Оценка воздействия существующих и потенциальных гидроэлектростанций (далее – ГЭС) на экосистему и социально-экономическое развитие бассейна реки Амур». Было принято важное решение о приостановлении проектных работ Транссибирской ГЭС на реке Шилке до завершения исследования<sup>199</sup>.

В обращении экологов говорится, что Шилка относится к объектам с весьма неблагоприятным экологическим состоянием, а строительство ГЭС только усугубит ситуацию, поскольку приведет к перекрытию пути миграции рыб, утрате пойменных экосистем и загрязнению верхней части Амура<sup>200</sup>. Целью данной СЭО являлась комплексная оценка потенциальных негативных воздействий на социальные, экологические или экономические факторы от реализации ГЭС. В рамках СЭО Транссибирской ГЭС были рассмотрены особо уязвимые социально-экономические факторы: экономическая эффективность проекта, макроэкономическая и бюджетная эффективность, изменение занятости населения, количество переселяемых людей, учет памятников культурного наследия/археологии, учет изменений в рыбном хозяйстве, затопление и подтопление экономических объектов<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> *Экологическая повестка в Забайкальском крае* // [Электронный ресурс]. URL: <https://old.davydov.in/region/ekologicheskaya-povestka-v-zabajkalskom-krae/ekologicheskaya-povestka-v-zabajkalskom-krae/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>199</sup> *Книжников А., Долина Ю., Бондарев А. Стратегическая экологическая оценка (СЭО) как инструмент макрорегионального планирования* // [Электронный ресурс]. URL: <http://elib.sfu-kras.ru/bitstream/handle/2311/209> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>200</sup> *«Евросибэнерго» приостановило работы по проекту строительства Транссибирской ГЭС на Шилке* // [Электронный ресурс]. URL: [https://sia.ru/?section=484&action=show\\_news&id=239187](https://sia.ru/?section=484&action=show_news&id=239187) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>201</sup> *Никитина О. Эколого-экономическая оценка развития гидроэнергетики бассейна реки Амур* // [Электронный ресурс]. URL: [https://wwf.ru/upload/iblock/e07/12\\_oksana\\_nikitina\\_ekologo\\_ekonomicheskaya\\_otsenka\\_razvitiya\\_gidroenergetiki\\_amurskogo\\_basseina\\_.pdf](https://wwf.ru/upload/iblock/e07/12_oksana_nikitina_ekologo_ekonomicheskaya_otsenka_razvitiya_gidroenergetiki_amurskogo_basseina_.pdf) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

СЭО представляла возможным выбор альтернатив или более безопасного территориального расположения ГЭС. Как видно из содержания цели, сравнительная интегративная оценка, предложенная En+ Group очень схожа с целями СЭО.

В 2015 г. в рамках проекта «Реки без границ» представители Гринпис России направили письмо в адрес Министерства энергетики РФ, в котором Владимир Чупров, руководитель энергетического отдела Гринпис России отмечает, что «...именно стратегическая экологическая оценка должна предшествовать принятию любых принципиальных решений в отношении проектов строительства новых крупных ГЭС, будь то, например, строительство так называемых «противопаводковых» ГЭС в бассейне Амура или Нижнеангарской ГЭС в Красноярском крае<sup>202</sup>».

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее по тексту также – Совет по правам человека) разработал «Рекомендации по итогам выездного заседания в Забайкальском крае 14-18 декабря 2015 года»<sup>203</sup>. Совет по правам человека выразил особую обеспокоенность состоянием окружающей среды края и существующих экологических проблем, связанных с угольной промышленностью, которая является ключевой отраслью региона.

Рекомендации в части замещения угольной генерации в энергетике выразились в: инициации СЭО всех вариантов (комбинаций вариантов) решения проблемы замещения/сокращения угольной генерации в крае, включая достройку и запуск ЛЭП с действующего каскада ГЭС на Ангаре, ВИЭ, энергосберегающие технологии; привлечении к оценке официальных и независимых общественных экспертов, в том числе из соседних регионов (Бурятия, Иркутская область) и рассмотрении всех имеющихся вариантов (комбинаций вариантов) с учетом экологических ограничений, в первую

---

<sup>202</sup> Экологи призывают к пересмотру энергостратегий // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.aakolotov.ru/2015/699> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>203</sup> Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам выездного заседания в Забайкальском крае 14–18 декабря 2015 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/431/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

очередь связанных с размещением опасного производства и нарушением ландшафта в водосборном бассейне Байкала.

В мае 2014 г. было организовано правительственное совещание, по итогам которого было принято решение о проведении СЭО «Стратегии социально-экологического развития Забайкальского края на период до 2030 года» (далее по тексту также – Стратегия СЭР Забайкальского края) в качестве пилотного проекта и накопления опыта для его дальнейшего использования в других регионах страны. Также была разработана и утверждена концепция СЭО, подготовлена конкурсная документация на проведение СЭО (контракт заключен по результатам конкурса в соответствии с распоряжением Правительства Забайкальского края от 24 апреля 2014 г. № 457р<sup>204</sup>).

В 2015 г. был проведен ряд семинаров и рабочих встреч с участием заинтересованных сторон, а также консультативного органа – WWF, в рамках которых были рассмотрены основные положения конвенции ЕЭК ООН по Оценке воздействия на окружающую среду<sup>205</sup>, а также возможности применения положений этой конвенции в российском законодательстве по экологической оценке.

В качестве объекта СЭО, как мы уже отметили, выступила «Стратегия социально-экологического развития Забайкальского края на период до 2030 года»<sup>206</sup>. Выбор программы социально-экономического развития Забайкальского края в качестве объекта СЭО является крайне важным опытом реализации СЭО в России. В первую очередь, это первый российский опыт проведения СЭО в региональном масштабе. Кроме того, данная СЭО является показательной для трансграничного воздействия, что связано с территориальной близостью Забайкальского края и Китайской Народной

---

<sup>204</sup> Книжников А., Долинина Ю., Вильчек Г. Стратегическая экологическая оценка Забайкальского края. Петропавловск-Камчатский, 2018 г. // [Электронный ресурс]. URL: [https://wwf.ru/upload/iblock/1d3/4\\_yu.-dolinina\\_seo-v-zabaykale.pdf](https://wwf.ru/upload/iblock/1d3/4_yu.-dolinina_seo-v-zabaykale.pdf) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>205</sup> Фонд защиты природы запустит пилотный проект мировой стратегической оценки в Забайкалье // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.chita.ru/news/69454/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>206</sup> Стратегия социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года: утв. Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 586 // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/410804127> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

Республикой, а также существующими совместными масштабными проектами (например, участие в программе «Шелковый путь»; программа по качеству вод трансграничной реки Аргунь).

Приоритетными отраслями долгосрочного развития Забайкальского края были определены: энергетический сектор, сельское хозяйство, горнодобывающая промышленность, лесное хозяйство и туризм<sup>207</sup>. Согласно Стратегии СЭР Забайкальского края, особое внимание должно уделяться рациональному природопользованию, улучшению качества природной среды и экологических условий жизни человека, а также развитию приграничного сотрудничества<sup>208</sup>. Следовательно, одним из наиболее эффективных механизмов, способных качественно решить поставленные задачи, является СЭО.

В качестве субъектов СЭО в рамках исследуемого пилотного проекта выступили: Министерство природных ресурсов и промышленной политики Забайкальского края – заказчик; Администрация Забайкальского края, Институт природных ресурсов, экологии и криолитологии СО РАН (Чита), Научно-производственная фирма ЗАО «НПФ «ДИЭМ», Центр по экологической оценке «Эколайн», Всемирный фонд дикой природы (WWF) – исполнители.

Целью СЭО Забайкальского края стал анализ экологических и социальных последствий альтернативных вариантов социально-экономического развития Забайкалья, прежде всего, в сфере энергетики, горнодобывающей промышленности и металлургии, лесопромышленного комплекса, сельского хозяйства, рекреации и природоохранной деятельности,

---

<sup>207</sup>Осипов П. Стратегическая экологическая оценка в Забайкальском крае, Благовещенск. 2016 // [Электронный ресурс]. URL: [ur.ru/wp-content/uploads/2016/06/5\\_Осипов-СЭО-пример.pdf](http://ur.ru/wp-content/uploads/2016/06/5_Осипов-СЭО-пример.pdf) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>208</sup>Стратегия социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 (утв. Постановлением Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 года № 586) // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/410804127> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

разработка рекомендаций по-экологически- и социально устойчивому развитию<sup>209</sup>.

Экспертами были определены следующие основные подходы и методы оценки<sup>210</sup>:

<i>Подход</i>		<i>Методы</i>
<b>Определение эко-интенсивности</b>	<b>Определение эко-эффективности</b>	
Показывает негативное антропогенное воздействие в расчете на единицу экономического результата.	Показывает экономический результат в расчете на единицу использованных природных ресурсов.	– SWOT-анализ; – картографический анализ; – расчетный анализ;

В ходе СЭО Стратегии СЭР Забайкальского края было определено порядка тридцати двух основных альтернатив и сценариев стратегического развития по пяти приоритетным отраслям.

*Пилотный проект СЭО в Кемеровской области.* На территории Кемеровской области расположено множество предприятий тяжелой промышленности (горно-металлургическая, машиностроительная, химическая, нефтеперерабатывающая). По данным за 2021 г. Кемерово находится на десятом месте по вредным выбросам. При этом Новокузнецкий район занял первое место среди муниципальных образований Кемеровской области по объему вредных выбросов в воздух по итогам 2021 г. Согласно данным Министерства природных ресурсов и экологии Кузбасса, всего в 2021 году от стационарных источников, включая промышленные предприятия, в воздух в Кузбассе было выброшено 1 миллион 603 тысячи тонн загрязняющих веществ (в 2020-м было 1 миллион 611 тысяч тонн). При этом на территории Новокузнецкого района зафиксировали 403,6 тысячи тонн вредных выбросов (в 2020-м было 340,1 тысячи тонн), что составляет 25,2% общего объема по

<sup>209</sup> ЗАО «НПФ «ДИЭМ» приступило к выполнению работ по стратегической экологической оценке в Забайкальском крае // [Электронный ресурс]. URL: <http://diem.ru/news/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>210</sup> Артов А.М. и др. Практическое пособие по организации и проведению стратегической экологической оценки в Российской Федерации. М., 2017. С. 107.

региону. Вторую позицию в списке территорий с наиболее загрязненной атмосферой занял Новокузнецк — там в прошлом году подсчитали 268,3 тысячи тонн выбросов (16,7%, в 2020-м было 277,5 тысячи тонн)<sup>211</sup>. Таким образом, состояние окружающей среды Кемеровской области характеризуется как одно из наиболее неблагоприятных в Российской Федерации.

Решение о проведении СЭО на территории Новокузнецкого муниципального района основывалось на проекте Минприроды России «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России»<sup>212</sup>, а также Распоряжении № 986 от 05 мая 2016 г. «О создании Рабочей группы («проектного офиса») по внедрению процедур стратегической экологической оценки на территории Новокузнецкого муниципального района»<sup>213</sup>.

Объектом СЭО выступила «Комплексная программа социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района<sup>214</sup>» (далее по тексту также – Комплексная программа). Субъектами СЭО, принявшими участие в этом пилотном проекте, стали: Минприроды России; Администрация Кемеровской области; Администрация Новокузнецкого муниципального района (в роли заказчика), ООО «ИнЭка-консалтинг» (г. Новокузнецк) (в роли исполнителя).

Цель проекта заключалась в оказании содействию по внедрению СЭО в практику РФ посредством накопления практического опыта и апробации

---

<sup>211</sup> Где в Кузбассе самый грязный воздух? Минприроды назвало территории — лидеры по выбросам в атмосферу // [Электронный ресурс]. URL: <https://ngs42.ru/text/ecology/2022/08/03/71539970/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>212</sup> Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bd-energy.ru/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>213</sup> Стратегическая экологическая оценка на территории Новокузнецкого муниципального района // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sosnovskoe-nk.ru/administracziya/novosti/641-strategicheskaya-ekologicheskaya-oczenka-na-territorii-novokuzneczkogo-municipalnogo-rajona.html> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>214</sup> Комплексная программа социально-экономического развития МО «Новокузнецкий муниципальный район» (утв. Решением Новокузнецкого районного Совета народных депутатов от 09 октября 2007 г. № 426, изм. от 29 ноября 2011 г. № 328, 27 ноября 2014 г. № 80-МНПА) // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admnkr.ru/ekonomika/kompleksnaya-programma-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

выполнения СЭО плана или программы развития района угледобычи в Кемеровской области, с учетом задач сохранения биоразнообразия<sup>215</sup>.

На основании утвержденной цели были сформулированы следующие задачи проекта: определение перечня наиболее серьезных экологических проблем района; апробация процедуры СЭО плана или программы развития района угледобычи в Кемеровской области; построение тесной взаимосвязи с заинтересованными сторонами, сбор мнений для учета в стратегическом планировании; подготовка Экологического доклада и разработка прикладных инструментов для принятия стратегических решений; разработка рекомендаций по внесению корректировок по результатам СЭО в стратегический план или программу развития района угледобычи в Кемеровской области; обучение и распространение опыта выполнения СЭО среди заинтересованных сторон и широкой общественности; обеспечение своевременного ознакомления заинтересованных сторон с результатами оценки.

Методика использования картографического материала оказалась довольно действенной в рамках данной СЭО. Картографический материал является наглядным инструментом для определения возможностей и ограничений использования территории Новокузнецкого муниципального района. Кроме того, использование таких материалов органами власти в дальнейшей практике позволяет провести оценку возможных потерь услуг экосистем и продукции экосистем, в том числе связанных с биоразнообразием, при различных вариантах землепользования, включая размещение открытых карьеров угледобычи и отвалов или осуществление жилой застройки территории<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> *Перфильева Е.В.* О ходе выполнения пилотного проекта по СЭО в Новокузнецком муниципальном районе Кемеровской области: удачи, трудности, неопределённости. Итоги 2-го этапа // [Электронный ресурс]. URL: <https://ineca.ru/?dr=about&about=news/2017/11/24/32> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>216</sup> *Стратегическая экологическая оценка Программы развития района угледобычи в Кемеровской области с учетом задач сохранения биоразнообразия* // [Электронный ресурс]. URL: <https://ineca.ru/?dr=about&about=news/2017/11/24/32&docname=annex31> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

В рамках данной СЭО была проведена тщательная работа с общественностью и заинтересованными сторонами (органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, природоохранные органы, органы здравоохранения, производственные предприятия), которая также позволила сформировать обширный перечень наиболее значимых экологических проблем: непосредственная близость угольных разрезов к населенным пунктам и их комплексное негативное воздействие на среду обитания населения (по оценкам 16 поселений находится на расстоянии 1 км от угольных разрезов); загрязнение водных объектов, некачественная питьевая воды; загрязнение атмосферного воздуха; рост площадей нарушенных земель и низкие темпы рекультивации; наличие несанкционированных свалок ТБО, мусора; рост уровня заболеваемости населения по ряду болезней; угроза биоразнообразию<sup>217</sup>.

По итогам экономической оценки ценности биоразнообразия и экосистемных услуг были разработаны рекомендации по увеличению дохода за счет организации рынков сбыта недревесных ресурсов леса, развитию сельского туризма, баз отдыха и санаториев. Также экспертами было предложено скорректировать регламент землепользования путем зонирования территорий с учетом экономической ценности экосистем, беря в расчет экономические ущербы и доходы для населения от отвода земель под различные виды землепользования<sup>218</sup>.

В 2018 г. была утверждена «Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 года»<sup>219</sup>, в которой в качестве приоритетной экологической цели определено масштабное снижение

---

<sup>217</sup> *Проект* технического задания на выполнение стратегической экологической оценки «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района». Новокузнецк, 2016. С. 9.

<sup>218</sup> *Стратегическая* экологическая оценка Программы развития района угледобычи в Кемеровской области с учетом задач сохранения биоразнообразия // [Электронный ресурс]. URL: <https://inesa.ru/?dr=about&about=news/2017/11/24/32&docname=annex31> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>219</sup> *Об утверждении* Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 года: Закон Кемеровской области (утв. Советом народных депутатов Кемеровской области 21 декабря 2018 г. № 122-ОЗ) // [Электронный ресурс]. URL: <https://xn---2035-3veg1c0a7eat.xn--plai/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

воздействия на окружающую среду в условиях увеличения объемов добычи угля и других видов производств. Кроме того, в указанном документе обозначены приоритетные направления в сфере экологии: снижение выбросов в атмосферу в два раза; восстановление нарушенных земель; очистка шахтных вод; ликвидация накопленного экологического ущерба<sup>220</sup>.

В ходе целевого анализа Комплексной программы была установлена несогласованность экологических целей и задач Российской Федерации и Кемеровской области. При такой ситуации эксперты рекомендуют гармонизировать цели и задачи федерального и регионального уровней публичной власти.

В своем Докладе, представленном на Петербургском международном экономическом форуме, губернатор Кемеровской области С.Е. Цивилёв сообщил о том, что в 2019 г. Кузбасс впервые в России начал разрабатывать региональный экологический стандарт (далее по тексту также – РЭС) – свод правил проведения на территории области, направленных на снижение техногенной нагрузки на природу и человека<sup>221</sup>.

Важно отметить, что накопленный опыт Кемеровской области по проведению СЭО, позволил включить СЭО в основу разработки региональных экологических стандартов. РЭС также будет использоваться в качестве инструмента по выполнению задач Стратегии РЭС Кемеровской области до 2035 года. Предполагается, что в дальнейшем работа всех угольных предприятий Кемеровской области будет выстраиваться в соответствии с утвержденными правилами.

В результате реализации пилотных проектов по СЭО в Сибири были созданы важнейшие прецеденты, позволяющие наработать национальный опыт и содействовать разработке нормативной правовой базы (с учетом

---

<sup>220</sup> Цивилев С.Е. Новый подход к угольной промышленности // [Электронный ресурс]. URL: <https://mining-media.ru/ru/article/intervyu/15010-gramotnoe-razvitie-ugolnoj-otrasli-kuzbassa-zalog-ego-dostojnogo-budushchego> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>221</sup> Ворожейкин В. Зелёный Кузбасс: как увеличить темпы рекультивации // [Электронный ресурс]. URL: <https://gazeta.a42.ru/lenta/projects/62513-zelyonyi-kuzbass-kak-uvlichit-tempy-rekultivacii> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

российских реалий) внедрения СЭО как одного из механизмов государственного управления в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

### **Иные отечественные пилотные проекты СЭО.**

*Амурская область.* В сравнении с другими регионами РФ общее состояние окружающей среды Амурской области оценивается как удовлетворительное. Однако ввиду климатических особенностей региона даже небольшое антропогенное воздействие может привести к серьезным негативным последствиям для окружающей среды.

По данным, представленным в государственном экологическом докладе Амурской области за 2021 г., уровень загрязнения атмосферного воздуха в г. Благовещенск оценивается как «высокий»<sup>222</sup>, что обусловлено климатическими особенностями, а также высокой концентрацией промышленных объектов на данной территории, работой ТЭЦ. В докладе также отмечается, что значительного изменения среднегодовых концентраций по сравнению с 2020 г. не произошло. За четыре предшествующих года (2017–2020) уровень загрязнения атмосферы варьировался от «повышенного» до «высокого».

В 2013 г. было положено начало масштабного проекта правительств Китая, Монголии и России «Экономический пояс Шелкового пути». Основная идея этого проекта заключается в создании единой транспортной инфраструктуры, совместное строительство энергетических объектов, предприятий и т.д. Для России проект является привлекательным с точки зрения инвестиционных вложений, увеличения числа рабочих мест, модернизации существующих производств. Однако при этом не исключены риски негативного воздействия на окружающую среду и здоровье население дальневосточных районов России от производственной деятельности.

---

<sup>222</sup> Государственный доклад об охране окружающей среды и экологической ситуации в Амурской области за 2021 год. Благовещенск, 2021. С. 11. // [Электронный ресурс]. URL: <https://gbuecology.amurobl.ru/upload/iblock/ed4/0meeu3vunhik6qwliq1oqqvgrfg43po.pdf> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

Решение о проведении СЭО в Амурской области было отражено в «Плане мероприятий по проведению в 2017 году Года Экологии в Амурской области» (п. 56)<sup>223</sup>.

В качестве объекта СЭО выступил раздел «Топливо-энергетический комплекс» «Стратегии социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года»<sup>224</sup>. Цель работы формируется из объекта и заключается в проведении СЭО документов стратегического планирования Амурской области. В качестве одной из первоочередных задач по достижению стратегической цели в области охраны окружающей среды было закреплено проведение СЭО развития топливно-энергетического комплекса<sup>225</sup>, анализ возможных сценариев социального, экономического и экологического развития региона, связанных в ТЭК, а также выработка последующих рекомендаций по минимизации негативных последствий и повышению эффективности стратегического планирования.

Выбор данного объекта СЭО обусловлен тем, что ТЭК является ключевой отраслью экономики и жизнедеятельности Амурской области. Также развитие магистральных электрических сетей создало возможность передачи электроэнергии с территории области в соседние регионы Дальнего Востока в направлении Хабаровского края, а также экспортировать продукт отрасли в Китайскую Народную Республику<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> План мероприятий по проведению в 2017 году Года экологии в Амурской области: утв. зампредела Правительства области – министерства лесного хозяйства и пожарной безопасности области // [Электронный ресурс]. URL: [http://16.rpn.gov.ru/sites/default/files/amurskaya\\_oblast\\_plan.pdf](http://16.rpn.gov.ru/sites/default/files/amurskaya_oblast_plan.pdf) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>224</sup> Стратегия социально-экономического развития Амурской области: утв. Постановлением Правительства Амурской области №380 от 13 июля 2012 г. в ред. Постановления Правительства Амурской области от 08 ноября 2017 г. № 529) // [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&backlink=1&nd=181031549&page=1&fulltext=1&rdk=4#10](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=181031549&page=1&fulltext=1&rdk=4#10) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>225</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Амурской области до 2025 года: утв. Постановлением от 13 июля 2012 г. № 380 в ред. Постановления Правительства Амурской области от 08 ноября 2017 г. № 529) // [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&backlink=1&nd=181031549&page=1&fulltext=1&rdk=4#10](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=181031549&page=1&fulltext=1&rdk=4#10) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>226</sup> Отчет по выполнению работ по теме: «Проведение СЭО документов стратегического планирования Амурской области в части развития ТЭК на территории Амурской области». АНО «Дальневосточный центр по развитию инициатив социального партнерства». Благовещенск, 2017. С. 23 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opamur.ru/wp-content/uploads/2017/08/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82-%D0%BF%D0%BE-2->

В декабре 2016 г. в рамках проведения СЭО в Амурской области была организована рабочая группа, которая включила в себя следующих участников: Министерство природных ресурсов Амурской области; Управление по охране и контролю использования объектов животного мира и среды их обитания Амурской области (Росприроднадзор Амурской области); АНО «Дальневосточный центр по развитию инициатив и социального партнерства»; ОАО «Нижне-Бурейская ГЭС»; Амурский филиал WWF России.

Как и в случае с другими пилотными проектами по СЭО в РФ, большое внимание уделялось определению круга заинтересованных сторон, привлечение к работе представителей органов государственной власти, бизнеса и научных сообществ. Такое вовлечение заинтересованных сторон в процесс планирования способствует развитию тенденций заинтересованности сторон, открытости и прозрачности информации, снижению конфликтных ситуаций, так как появляется возможность их урегулирования на ранних этапах планирования.

Предполагалось, что данная СЭО позволит не только апробировать процедуру СЭО в российских условиях, но и выработать практические рекомендации и инструменты по корректировке документов стратегического планирования Амурской области<sup>227</sup>. Тщательный анализ социальных, экономических и экологических составляющих жизнедеятельности региона, который является обязательным в рамках СЭО, оценка рисков, связанных с работой ТЭК и развитием новых сетей, способствует принятию правильных управленческих решений, если имеется полное представление о краткосрочных и долгосрочных последствиях.

---

%D1%8D%D1%82%D0%B0%D0%BF%D1%83-  
%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%  
%BA%D0%B8.pdf (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>227</sup> Лунькова Е. Проведение стратегической экологической оценки документов стратегического планирования Амурской области // [Электронный ресурс]. URL: [www.opamur.ru](http://www.opamur.ru) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

Например, в докладе «Оценка мер по смягчению воздействия на биоразнообразие для Нижне-Бурейской гидроэлектростанции<sup>228</sup>» говорится, что СЭО может стать очень полезным инструментом для минимизации негативных последствий, связанных с проектировкой новых ГЭС, а также может способствовать положительному воздействию в части сохранения биоразнообразия.

Как и в случаях с остальными пилотными проектами по СЭО в Российской Федерации, СЭО в Амурской области проводилась по отношению к уже утвержденному документу стратегического планирования. Также в ходе выполнения работ по СЭО исполнители столкнулись с такими проблемами, как поверхностные планы развития отрасли, недостаточность полномочий органов власти, необязательность исполнения рекомендаций по СЭО. Следовательно, большое значение в таких случаях имеет открытость и заинтересованность органов власти в проведении СЭО и их готовность вносить корректировки в утверждённые документы стратегического планирования. Сопоставление целей Стратегии ТЭК и целей устойчивого развития показало, что большинство из них не согласуются между собой и могут привести к значительному негативному воздействию или требуют внесения корректировок.

В ходе СЭО были сформированы пять групп индикаторов воздействия на основные сферы, ориентированные на устойчивое развитие Амурской области: социально-экономическое развитие, загрязнение, разрушение земель и темпов рекультивации, состояние здоровья, эффективность работы системы управления охраняемой окружающей средой на принципах устойчивого развития. Такое разделение индикаторов позволило исполнителям данной СЭО определить наиболее уязвимые сферы жизнедеятельности региона и взаимосвязь между ними.

---

<sup>228</sup> *Бота Марк* «Оценка по смягчению воздействия на биоразнообразие для Нижне-Бурейской гидроэлектростанции», 2016 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bd-energy.ru/documents.pdf> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

В результате СЭО были определены две наиболее существенные проблемы ТЭК, способные оказать негативное воздействие на окружающую среду и здоровье населения, которые легли в отчет по второму этапу выполнения работ по СЭО. Во-первых, ТЭК характеризуется высокой долей находящегося в эксплуатации неэффективного и устаревшего оборудования, требующего замены, провоцирующего, помимо прочего, тепловые загрязнения и засорение территорий несгораемыми остатками топлива. Во-вторых, высокая доля выработки тепловой энергии с использованием угольного и мазутного топлива – 95 %, характеризует значительную нагрузку отрасли на окружающую среду, связанную с выбросами в атмосферу продуктов сжигания угля. Ситуация осложнена тем, что 71 % тепловой энергии вырабатывается на котельных, где отсутствует возможность постоянного поддержания оптимального технологического режима сжигания топлива и эффективной очистки дымовых газов.

В целях обновления производственных фондов, повышения экономической эффективности производства тепловой энергии, а также снижения воздействия на окружающую среду экспертами было предложено провести газификацию населенных пунктов с заменой изношенного оборудования на высокоэффективные и экологичные блочно-модульные автоматизированные газовые котельные<sup>229</sup>.

Сценарий развития ТЭК, который был предложен Стратегией СЭР Амурской области на период до 2025 года, был охарактеризован исполнителями СЭО как «неблагоприятный для окружающей среды и здоровья населения, а также характеризующийся неподтвержденной

---

<sup>229</sup> *Отчет* по выполнению работ по теме: «Проведение СЭО документов стратегического планирования Амурской области в части развития ТЭК на территории Амурской области». АНО «Дальневосточный центр по развитию инициатив социального партнерства». Благовещенск, 2017. С. 32 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opamur.ru/wp-content/uploads/2017/08/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82-%D0%BF%D0%BE-2-%D1%8D%D1%82%D0%B0%D0%BF%D1%83-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D0%B8.pdf> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

экономической эффективностью ввиду большого количества экспортоориентированных проектов в условиях неподтвержденного спроса».

*Республика Татарстан.* На сегодняшний день Республика Татарстан является наиболее динамично развивающимся субъектом РФ, что связано с развитым промышленным комплексом, достаточно плотной населенностью региона, большим скоплением автотранспортных средств и крупной автомагистральной сетью. Ввиду вышеперечисленных обстоятельств существует проблема серьезной антропогенной нагрузки на окружающую среду, негативное воздействие на здоровье населения региона.

По итогам 2021 г. Татарстан получил статус С – это значит, что у Республики «средний уровень благополучности»<sup>230</sup>. В Республике сосредоточены как крупные, так и малые производственные предприятия. Наибольшее воздействие на состояние атмосферного воздуха оказывают предприятия химического и нефтехимического (89,1%), строительного (77,8 %), пищевого (53,3%), и машиностроительного (52,2%) комплексов. Помимо прочего, большое количество выбросов приходится на автотранспортные средства.

Республикой Татарстан был определен курс на обеспечение экологической безопасности, а рамках которого в 2017 г. была утверждена «Стратегия экологической безопасности и развития природно-ресурсного комплекса Республики Татарстан на 2017-2021 годы и на перспективу до 2030 года»<sup>231</sup>. Основной целью Стратегии было определено «повышение уровня экологической безопасности граждан, сохранение и рациональное использование природных ресурсов Республики Татарстан, обеспечение устойчивого развития».

---

<sup>230</sup> *Исследование:* состояние окружающей среды в Татарстане // [Электронный ресурс]. URL: <https://inde.io/news/64758-issledovanie-sostoyanie-okruzhayushey-sredy-v-tatarstane> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>231</sup> *Стратегия* экологической безопасности и развития природно-ресурсного комплекса Республики Татарстан на 2017-2021 годы и на перспективу до 2030 года: утв. приказом Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 26 июля 2017 года № 861-п // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

В целях реализации Стратегии были выбраны пять основных инструментов: ОВОС, эффективное государственное регулирование хозяйственной деятельности, экологический надзор и экологический мониторинг. При этом первым инструментом была обозначена «стратегическая экологическая оценка стратегии социально-экономического и пространственного развития Республики Татарстан, муниципальных образований, включающих инвестиционные проекты хозяйственной и иной деятельности в различных секторах экономики». Такой подход к распределению инструментов может свидетельствовать о том, что разработчики Стратегии приняли во внимание эффективность механизмов СЭО на примере других пилотных проектов, проводимых в РФ, или зарубежного опыта. В целом именно СЭО содержит в себе комплексный инструментарий, который раскрыт в Стратегии.

Как отмечается в Стратегии, в утвержденный период запланирована реализация крупных производственных объектов, которые требуют согласованности действий всех ответственных структур, основываясь на принципах устойчивого развития и экологической безопасности. В качестве объекта СЭО в Республике Татарстан был выбран Генеральный план городского поселения Казань.

Интересно отметить, что СЭО, объектом которой выступил генеральный план г. Казани, открыла перспективы СЭО в территориальном планировании РФ. Так, по этому поводу в научной литературе отмечается, что опыт СЭО, осуществленной в отношении генерального плана Казани, продемонстрировал, что применение организационно-структурных элементов и специальных методик СЭО обеспечивает высокое качество осуществляемой оценки, упрощает работу ее осуществляющей команды, а также позволяет

выстроить эффективный диалог с общественностью, что не характерно для аналогичных процедур в рамках ОВОС<sup>232</sup>.

Субъектами СЭО в рамках этого пилотного проекта выступили: Министерство экологии и природных ресурсов Республики Татарстан; Администрация г. Казань; Главное управление архитектуры и градостроительства г. Казань; Институт «Казгражданпроект»; НПП «Экоград» ЦНИИП Градостроительства (г. Москва); Московский экологический центр (г. Москва); ООО «Экологическая фирма «ШАНЭКО» (г. Москва); ООО «ЭкоЭксперт» (г. Казань); Приволжский центр экологической оценки (г. Казань).

Отмечается, что в генплане Казани были реализованы общие принципы и методология экологической оценки и специальные методологические положения СЭО, в том числе: консультации, участие и учет мнений заинтересованных сторон (общественность, уполномоченные органы); исследования при разработке плана не ограничивались территорией поселения; проведена оценка последствий; исследованы варианты проектных решений; проведен факторный анализ по проектным решениям; принимались во внимание экспертные оценки, научные знания, общественные предпочтения; предусмотрены мероприятия мониторинга исполнения и соответствия.

Помимо вышеперечисленного в генплане был реализован смысл СЭО – обеспечение общественного участия, включая научный сегмент экспертной оценки, контроль реализации политики развития города и влияния общественности на эту политику<sup>233</sup>.

*Вологодская область.* В 2020 г. был опубликован «Доклад об экологической обстановке на территории Вологодской области». В целом, уровень загрязнения атмосферного воздуха в регионе был определен как

---

<sup>232</sup> См. об этом: Хотулева М.В., Васильев С.А., Журба А.О., Камалов Р.И., Байбаков Э.И. Стратегическая экологическая оценка генерального плана Казани // Экологический консалтинг. 2006. № 3 (23). С. 10–11.

<sup>233</sup> Васильев С. Об истории развития СЭО в России // [Электронный ресурс]. URL: <https://wwf.ru/what-we-do/ekoregulirovanie/strategicheskaya-ekologicheskaya-otsenka/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

«низкий», также отмечалось существенное снижение концентрации загрязняющих веществ в сравнении с предыдущими годами в то время, как состояние водных объектов в области оценивается как «грязное» или «экстремально грязное». Это обусловлено «несоблюдением нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты в связи с недостаточной эффективностью работы очистных сооружений, несоблюдение абонентами концентрации загрязняющих веществ, разрешенных к сбросу в систему централизованной канализации»<sup>234</sup>.

В период 2005–2007 гг. в Вологодской области был реализован пилотный проект по СЭО. К сожалению, открытых данных по данной СЭО в доступе практически не имеется. Известно, что в качестве объекта СЭО была выбрана Программа развития Кирилловского района Вологодской области. М.В. Хотулева и Д.В. Волостнов в своей публикации оценивают данный опыт как «интересный»<sup>235</sup>.

В 2016 г. была утверждена «Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года». Стоит отметить, что в отличие от подобных стратегий вышеназванных субъектов РФ, данный документ не включает в себя проведение СЭО в качестве инструмента по достижению стратегических целей. В Стратегии отражены основные направления развития региона, включая достижения и конкурентные преимущества, ключевые проблемы, ожидаемые результаты, задачи и ожидаемые результаты. Например, в разделе 6.5. «В сфере обеспечения экологического благополучия и создания основ «зеленого» региона, ожидаемым результатом является “в Вологодской области к 2030 году сформировать и последовательно реализовывать единую государственную

---

<sup>234</sup> Доклад об экологической обстановке на территории Вологодской области и итогах деятельности Департамента в 2019 году, 2020 // [Электронный ресурс]. URL: <https://vologda-oblast.ru/upload/iblock/6ef/%D0%9E%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BE%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D0%BE%D0%B1%20%D0%9E%D0%9E%D0%A1%20%D0%B7%D0%B0%202019.pdf> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

<sup>235</sup> Хотулева М.В., Волостнов Д.В. Экологическая оценка стратегических инициатив в России: современный статус и перспективы. Экоконсалтинг, 2007 // [Электронный ресурс]. URL: <https://inعاa.ru/?dr=library&library=bulletin/2007/0124/007> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

политику в области экологии и устойчивого развития, отвечающую потребностям настоящего и будущих поколений” (п. 6.5.3)». В п. 6.5.4. перечислены основные задачи, направленные на достижение установленных целей. Среди задач есть те, которые прямо пересекаются с задачами СЭО: снижение негативного воздействия на атмосферный воздух благодаря усовершенствованию экологических технологий в организациях области; совершенствование системы комплексного мониторинга окружающей среды и контроля соблюдения экологического законодательства; обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды и экологической обстановке<sup>236</sup>.

Сравнивая опыт применения СЭО в различных регионах России необходимо отметить то, что при реализации проектов СЭО в рамках Стратегии развития Сибири (Томской области, Забайкальском крае и Кемеровской области) обеспечивается целостный, единый характер экологической экспертизы, ее открытость, что более отвечает принципам реализации СЭО.

Проанализировав реализованные пилотные проекты по СЭО в Российской Федерации, можно прийти к выводу о том, что СЭО – эффективный инструмент по формированию и реализации стратегических политик, планов или программ. Вместе с тем успех СЭО будет прямо зависеть от ряда факторов.

Во-первых, от этапа планирования, на котором внедряется СЭО. В случае, если СЭО будет начата до утверждения стратегии, программы или плана, увеличивается количество альтернативных подходов, снижается риск принятия ошибочных решений и, как следствие, уменьшается итоговая стоимость оценки или ликвидации последствий. Однако, если СЭО началась после утверждения стратегического документа, необходима согласованность

---

<sup>236</sup> О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года: утв. постановлением Правительства Вологодской области от 17 октября 2016 г. № 920 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

действий между исполнителями СЭО и органами государственной власти, отвечающих за утверждение стратегического документа, а также готовность вносить корректировки в утвержденный документ согласно выводам и рекомендациям, полученным в ходе СЭО.

Во-вторых, от степени участия заинтересованных сторон. Данный фактор может также способствовать согласованности действий между органами власти, представителями бизнес-сообществ, научных сообществ и общественностью, что в дальнейшем поможет повысить эффективность принимаемых решений и минимизировать риск недовольством в отношении данных решений со стороны заинтересованных сторон. Особое внимание следует уделять населению сельских районов, так как зачастую данное население наименее задействовано в процессах принятия решений.

В-третьих, от степени согласованности актов федерального и регионального уровней. Необходимо обеспечивать согласованность утвержденных целей устойчивого развития федерального уровня и целей стратегического планирования регионального уровня; эффективную координацию между соответствующими органами управления и внутри структуры каждого из них.

### **Резюмируем вышеизложенное.**

Отечественный опыт реализации пилотных проектов по СЭО позволил сформулировать следующие обобщенные результаты, отражающие проблемы, сопровождающие оценку: (1) проведение СЭО в отношении уже утвержденных стратегических документов (ex-post СЭО); (2) недостаточное качество стратегических документов, являющихся объектом СЭО; (3) несогласованность федеральных и региональных экологических целей и задач; (4) недостаточность полномочий органов власти; (5) необязательность исполнения рекомендаций по СЭО.

С учетом изученного опыта российских пилотных проектов по СЭО целесообразно учесть следующие правила, рекомендуемые ко включению в общефедеральное законодательство, регулирующее СЭО: (1) проведение СЭО

до утверждения стратегического документа и допущение ex-post СЭО только в отношении уже действующих стратегических документов; (2) предъявление конкретизированных требований к качеству стратегического документа, подлежащего СЭО; (3) гармонизация федеральных, региональных и местных экологических целей и задач, фигурирующих в стратегических документах; (4) обязательное участие в разработке СЭО заинтересованных представителей бизнес-сообществ, научных сообществ и общественности; (5) возведение рекомендаций по СЭО в ранг императивных требований к стратегическому документу и установление юридической ответственности для лиц, не выполняющих соответствующие рекомендации.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате разработки единой правовой концепции стратегической экологической оценки, включающей ее понятие, цель, объекты, субъектов требования по проведению, международный и зарубежный опыт ее правового регулирования, а также предпосылки правовой регламентации в российском законодательстве, получены следующие результаты.

Понятие СЭО является довольно широким и представляет собой последовательный систематический процесс анализа планов, программ, политики развития с точки зрения их вероятного воздействия на окружающую среду. При этом СЭО следует квалифицировать в качестве инструмента, с помощью которого происходит распознавание, описание и оценка вероятных воздействий на окружающую среду, возникающие в связи с разработкой инфраструктурных проектов или их реализацией.

В самом общем виде объектами СЭО выступают отдельные типы проектов стратегической документации, в том числе проекты федеральных, региональных и местных стратегий и программ, а также градостроительные документы общего и специального планирования. При этом конкретный перечень объектов СЭО, безусловно, отличается в страновом аспекте.

Субъекты общественных отношений, возникающих по поводу стратегической экологической оценки – это обязательные участники таких отношений, которые обладают соответствующим правовым статусом.

Такой компонент СЭО, как общественное участие способствует повышению «прозрачности» процессов принятия решений; повышает полноту, обоснованность и достоверность информации; способствует выявлению и смягчению возможных конфликтов на ранней стадии процесса планирования; учитывает потребности населения, а также повышает заинтересованность населения в дальнейшем активном участии в проектах, посвященных экологическим проблемам; способствует лучшему пониманию между органами государственной власти неправительственными

общественными организациями; способствует укреплению принципа правовой определенности для агентств планирования; упрощает и ускоряет процедуру планирования.

К отличительным положительным сторонам проведения СЭО можно отнести следующее: выявление неожиданных вероятных последствий от реализации плана/программы; привлечение общественности в процесс принятия решений; развитие трансграничного сотрудничества; обеспечение устойчивого развития и сокращение уровня бедности; предотвращение дорогостоящих ошибок.

Стратегическая экологическая оценка неразрывно связана с концепцией устойчивого развития и призвана улучшить положение в области охраны окружающей среды и экосистемы в целом. Так, в первую очередь снижение экологических показателей наиболее критично для экономического и социального положения развивающихся стран и стран, чей основной доход прямо зависит от сельского хозяйства. СЭО – наиболее перспективный инструмент по достижению целей, установленных стратегией устойчивого развития.

Независимо от правовой семьи, к которой принадлежит страна, национальное экологическое законодательство в зарубежных странах основано на ведущих международных актах в сфере СЭО, в силу чего нормативная регламентация СЭО незначительно отличается в страновом аспекте.

Россия вновь возвращается к варианту использования СЭО на своей территории в качестве соответствующей процедуры, направленной на учет условий экологического характера, а также законодательно выраженных требований в процессе подготовки и последующего принятия соответствующих инициатив стратегического уровня. При этом в российском экологическом законодательстве нет четкого категориального распределения видов деятельности, по которым необходимо проведение экологической оценки. Предполагается, что во время проведения ОВОС любая деятельность

должна быть рассмотрена в контексте максимального уменьшения негативного воздействия.

Основная проблема существующего отечественного подхода к проведению государственной экологической экспертизы и ОВОС состоит в том, что оценка намечаемой деятельности проводится по проектной документации. Вследствие построения процесса подобным образом и проведения ОВОС на этапе составления проектной документации, практически все проекты получают положительное заключение о проведении ГЭЭ, так как в случае получения отрицательного заключения ГЭЭ изменениям будут подлежать все ранее подготовленные документы. Еще одним препятствием в организации проведения ОВОС в России является отсутствие унифицированных методических рекомендаций и обобщенных практических материалов по проведению ОВОС. Предварительный анализ законодательного регулирования и практического применения ГЭЭ и ОВОС в Российской Федерации свидетельствует о том, что система национальной экологической оценки нуждается в серьезной модернизации и приведении ее в соответствие с международными требованиями и стандартами в области экологической оценки.

Кроме создания нормативной платформы СЭО, необходимо обеспечить информационную платформу СЭО, предназначенную в том числе для оперативного вовлечения общественности в принятие экологически значимых решений, в качестве которой может выступить ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### I. Международные акты

1. *Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию*: принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 г. // Международное публичное право: Сборник документов. М.: БЕК, 1996. Т. 2. С. 135–138.
2. *Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций*: принята в г. Нью-Йорке 8 сентября 2000 г. Резолюцией 55/2 на 8-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11 мая 2023 г.).
3. Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза 2001/42/ЕС от 27 июня 2001 г. «Об оценке влияния некоторых планов и программ на окружающую среду» // [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/2571017/> (дата обращения: 20 августа 2020 г.).
4. *Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию*: принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в г. Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 г. // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/decl\\_wssd.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml) (дата обращения: 11 мая 2023 г.).
5. *Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция]* // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orhus.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml) (дата обращения: 16 мая 2023 г.).
6. *Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте* (Вместе с «Перечнем видов деятельности», «Содержанием документации об оценке воздействия на окружающую среду», «Общими критериями, помогающими в определении экологического значения видов деятельности...», «Процедурой запроса», «Послепроектным анализом», «Элементами... сотрудничества», «Арбитражем»): заключена в г. Эспо 25 февраля 1991 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mid.ru/> (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).
7. *Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Протокол СЭО/SEA Protocol)* (Вместе с «Перечнями проектов», «Критериями для определения возможных существенных экологических последствий», «Информациями»): подписан в г. Киеве 21 мая 2003 г. // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25 апреля 2023 г.).
8. *Модельный закон о стратегической экологической оценке*: принят в г. Санкт-Петербурге 16 мая 2011 г. Постановлением 36-7 на 36-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ //

Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2011. № 51. С. 152–160.

9. *Модельный закон «О доступе к экологической информации»:* принят Постановлением № 10-7 от 6 декабря 1997 г. на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 1998. С. 130–139.

10. *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию [Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.] / Резолюции, принятые на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.). [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 10 мая 2023 г.).*

11. *Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R) (дата обращения: 22 февраля 2020 г.).*

## II. Нормативно-правовые акты Российской Федерации

12. *Конституция Российской Федерации:* принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06 октября 2022 г.).

13. *Об экологической экспертизе:* Федеральный закон РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 14 июля 2022 г.).

14. *Об охране окружающей среды:* Федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 14 июля 2022 г.).

15. *О стратегическом планировании в Российской Федерации:* Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 17 февраля 2023 г.).

16. *Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года:* утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25 апреля 2023 г.).

17. *Стратегия* социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года: утв. Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 586) // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/410804127> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

18. *О Стратегии* экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20 апреля 2017 г.).

19. *О Федеральной* целевой программе «Мировой океан»: Постановление Правительства РФ от 10 августа 1998 г. № 919 (ред. от 18.12.2012) // Собрание законодательства РФ. 17.08.1998. № 33. Ст. 4024.

20. *Об Экологической* доктрине Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Собрание законодательства РФ. 09.09.2002. № 36. Ст. 3510.

21. *Об утверждении* Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р // Собрание законодательства РФ. 16.08.2010. № 33. Ст. 4444.

22. *Об утверждении* Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р (ред. от 10.08.2016) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7561.

23. *Об утверждении* плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в РФ Года экологии: Распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1082-р // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71314350/#ixzz6JO7WGYum> (дата обращения: 12 апреля 2020 г.).

24. *О внесении* изменений в распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р: Распоряжение Правительства РФ от 10 августа 2016 г. № 1688-р // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 12 августа 2016 г.).

25. *Об утверждении* Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: Приказ МПР РФ от 06 апреля 2004 г. № 323 // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 1 мая 2023 г.).

26. *Об утверждении* требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду: Приказ Минприроды России от 01 декабря 2020 г. № 999 (Зарегистрировано в Минюсте России 20 апреля 2021 г. № 63186) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 21 апреля 2021 г.).

27. *О проведении* оценки воздействия на окружающую среду (ЭП): Письмо Минприроды России от 29 ноября 2021 г. № 12-50/16317-ОГ //

[Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

28. *Стратегия* социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 (утв. Постановлением Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 года № 586) // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/410804127> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

29. *О Стратегии* социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года: утв. постановлением Правительства Вологодской области от 17 октября 2016 г. № 920 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

30. *Стратегия* экологической безопасности и развития природно-ресурсного комплекса Республики Татарстан на 2017-2021 годы и на перспективу до 2030 года: утв. приказом Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 26 июля 2017 года № 861-п // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

31. *Об утверждении* Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 года: Закон Кемеровской области (утв. Советом народных депутатов Кемеровской области 21 декабря 2018 г. № 122-ОЗ) // [Электронный ресурс]. URL: <https://xn---2035-3veg1c0a7eat.xn--p1ai/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

32. *Стратегия* социально-экономического развития Амурской области: утв. Постановлением Правительства Амурской области №380 от 13 июля 2012 г. в ред. Постановления Правительства Амурской области от 08 ноября 2017 г. № 529) // [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&backlink=1&nd=181031549&page=1&fulltext=1&rdk=4#Ю](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=181031549&page=1&fulltext=1&rdk=4#Ю) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

33. *Об утверждении* Стратегии социально-экономического развития Амурской области до 2025 года: утв. Постановлением от 13 июля 2012 г. № 380 в ред. Постановления Правительства Амурской области от 08 ноября 2017 г. № 529) // [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc\\_itself=&backlink=1&nd=181031549&page=1&fulltext=1&rdk=4#Ю](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=181031549&page=1&fulltext=1&rdk=4#Ю) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

34. *План мероприятий* по проведению в 2017 году Года экологии в Амурской области: утв. зампределаителя Правительства области – министерства лесного хозяйства и пожарной безопасности области // [Электронный ресурс]. URL: [http://16.rpn.gov.ru/sites/default/files/amurskaya\\_oblast\\_plan.pdf](http://16.rpn.gov.ru/sites/default/files/amurskaya_oblast_plan.pdf) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

35. *Комплексная программа* социально-экономического развития МО «Новокузнецкий муниципальный район» (утв. Решением Новокузнецкого районного Совета народных депутатов от 09 октября 2007 г. № 426, изм. от 29 ноября 2011 г. № 328, 27 ноября 2014 г. № 80-МНПА) // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admnkr.ru/ekonomika/kompleksnaya-programma-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

36. *Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации: Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 04 июля 2000 г. № 2302) // Российская газета. № 170. 01.09.2000 (Приказ) (документ утратил силу).*

### III. Зарубежные нормативно-правовые акты

37. *Закон Республики Молдова от 2 марта 2017 года №11 «О стратегической экологической оценке» (В редакции Закона Республики Молдова от 24.05.2018 г. № 79) // [Электронный ресурс]. URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=96113](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=96113) (дата обращения: 21 января 2020 г.).*

38. *Закон Республики Молдова «Об оценке воздействия на окружающую среду» №86 от 29.05.2014 года // [Электронный ресурс]. URL: <http://lex.justice.md/ru/353608/> (дата обращения: 21 января 2020 г.).*

39. *Закон Республики Молдова «О государственной экологической экспертизе» от 29.05.1996 №851-ХІІІ // [Электронный ресурс]. URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=3319](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3319) (дата обращения: 21 января 2020 г.).*

40. *Закон Украины от 20 марта 2018 г. № 2354-VIII «О стратегической экологической оценке» // [Электронный ресурс]. URL: [https://kodeksy.com.ua/ka/o\\_strategicheskoy\\_ekologicheskoy\\_otsenke.htm](https://kodeksy.com.ua/ka/o_strategicheskoy_ekologicheskoy_otsenke.htm) (дата обращения: 21 января 2020 г.).*

41. *Закон Украины от 17 февраля 2011 г. № 3038-VI «О регулировании градостроительной деятельности» // [Электронный ресурс]. URL: [https://kodeksy.com.ua/ka/o\\_regulirovanii\\_gradostroitelnoj\\_deyatelnosti.htm](https://kodeksy.com.ua/ka/o_regulirovanii_gradostroitelnoj_deyatelnosti.htm) (дата обращения: 21 января 2020 г.).*

42. *Постановление об утверждении Национальной программы обеспечения экологической безопасности на 2007-2015 годы №304 от 17 марта 2007 г. Мониторул Официал №43-46/336 от 30 марта 2007 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://energo-cis.ru/wyswyg/file/Zakon/Nacional/Moldova/2007%2003%2017%20%D0%9D%D0%B0%D1%86%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B0%20%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%202007-2015%20ru.pdf> (дата обращения: 21 января 2020 г.).*

43. *A Federal Sustainable Development Strategy for Canada // [Электронный ресурс]. URL: <https://2016-2019.fsds-sfdd.ca/index.html#/en/goals/> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).*

44. *Canadian Environmental Assessment Act, 2012 (S.C. 2012, c. 19, s. 52) // [Электронный ресурс]. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.21/page-1.html> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).*

45. *Department of Industry Act* (S.C. 1995, с. 1) // [Электронный ресурс]. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-9.2/> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

46. *Federal Sustainable Development Act* (S.C. 2008, с. 33) // [Электронный ресурс]. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-8.6/> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

47. *Guidelines for Implementing the Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals* // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/programs/strategic-environmental-assessment/cabinet-directive-environmental-assessment-policy-plan-program-proposals.html> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

48. *The National Environmental Policy Act of 1969, as amended* (Pub. L. 91-190, 42 U.S.C. 4321-4347, January 1, 1970, as amended by Pub. L. 94-52, July 3, 1975, Pub. L. 94-83, August 9, 1975, and Pub. L. 97-258, § 4(b), Sept. 13, 1982) // [Электронный ресурс]. URL: <https://ceq.doe.gov/laws-regulations/laws.html> (дата обращения: 14 февраля 2019 г.).

#### IV. Иные документы

49. *Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году»* // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/bad/564.pdf> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

50. *Государственный доклад об охране окружающей среды и экологической ситуации в Амурской области за 2021 год. Благовещенск, 2021* // [Электронный ресурс]. URL: <https://gbuecology.amurobl.ru/upload/iblock/ed4/0meeu3vunhik6qwliq1oqqvgrgfg43po.pdf> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

51. *Доклад Генерального секретаря о работе ООН. Нью-Йорк. 2000* // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N0060946.pdf> (дата обращения: 22 февраля 2020 г.).

52. *Доклад «Об экологической ситуации в Томской области в 2021 году»* // [Электронный ресурс]. URL: <file:///C:/Users/79523/Desktop/Госдоклад-за-2021.pdf> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).

53. *Итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию «Будущее, которое мы хотим»: принят Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 27 июля 2012 г. № 66/288* // [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/a/66/l.56> (дата обращения: 11 мая 2023 г.).

54. *Обзор законодательства Республики Молдова в отношении осуществления Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке. Заключительный отчет. Декабрь 2013.* // [Электронный ресурс]. URL:

[https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/37486/SEAMFR\\_R\\_U.pdf?isAllowed=y&sequence=2](https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/37486/SEAMFR_R_U.pdf?isAllowed=y&sequence=2) (дата обращения: 02 июня 2023 г.).

55. *О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2021 году: Государственный доклад.* М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2022. 340 с.

56. *Послание Президента Федеральному Собранию в 2020 году* // [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 25 апреля 2020 г.).

57. *Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и в иные законодательные акты Российской Федерации»*: подготовлен Минприроды России (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 03 февраля 2015 г.) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата опубликования: 03 февраля 2015 г.).

58. *Приложение к Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию*, [Йоханнесбург, 26 августа – 4 сентября 2002 г.]. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/decl\\_wssd.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml) (дата обращения: 10 мая 2023 г.).

59. *Развитие и международное экономическое сотрудничество: проблемы окружающей среды. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития.* 4 августа 1987 г. // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 23 февраля 2020 г.).

60. *Рекомендации о надлежащей практике участия общественности в стратегической экологической оценке.* ЕЭК ООН // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.unep.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2016/Good\\_Practice\\_Recommendations\\_on\\_Public\\_Participation\\_in\\_Strategic\\_Environmental\\_Assessment/1514366\\_R\\_web\\_ESPOO.pdf](https://www.unep.org/fileadmin/DAM/env/eia/Publications/2016/Good_Practice_Recommendations_on_Public_Participation_in_Strategic_Environmental_Assessment/1514366_R_web_ESPOO.pdf) (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

61. *Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам выездного заседания в Забайкальском крае 14–18 декабря 2015 г.* // [Электронный ресурс]. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/431/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

62. *Applying Strategic Environmental Assessment to Development Cooperation* // [Электронный ресурс]. URL: [www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/36451340.pdf). (дата обращения: 26 апреля 2023 г.).

## **V. Правоприменительная практика**

63. *Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на*

нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»: Определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2010 г. № 1421-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2011.

64. *Определение* Верховного Суда РФ от 19 февраля 2021 г. № 304-ЭС21-618 по делу № А45-2741/2020 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

65. *Постановление* ФАС Западно-Сибирского округа от 10 июля 2014 г. по делу № А81-3367/2013 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

66. *Постановление* Арбитражного суда Дальневосточного округа от 09 февраля 2021 г. № Ф03-6296/2020 по делу № А51-7771/2020 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

67. *Постановление* Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04 февраля 2021 г. № 17АП-16162/2020-АК по делу № А60-71312/2019 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

68. *Постановление* Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 февраля 2021 г. № 15АП-18997/2020 по делу № А32-11578/2020 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

69. *Постановление* Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2021 г. № 18АП-8498/2021 по делу № А07-3621/2020 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

70. *Апелляционное определение* Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 02 сентября 2021 г. по делу № 66а-3702/2021 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

71. *Апелляционное определение* Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 24 сентября 2021 г. по делу № 66а-877/2021 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

72. *Постановление* Третьего арбитражного апелляционного суда от 05 октября 2021 г. по делу № А33-2173/2021 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

73. *Постановление* Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 апреля 2022 г. № 11АП-368/2022 по делу № А65-19864/2021 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18 мая 2023 г.).

74. *Решение* Закарпатского окружного административного суда от 10 января 2018 года №807/1313/17 // [Электронный ресурс]. URL: [http://epi.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/rishennya\\_zakarpattya1.pdf](http://epi.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/rishennya_zakarpattya1.pdf) (дата обращения: 21 января 2020 г.).

## VI. Научная монографическая и учебная литература

75. *Андрусевич А.* Конвенция Эспо: трансграничная оценка воздействия на окружающую среду: практическое пособие для граждан и НПО. М., 2010. 29 с.

76. *Вильчек Г.Е.* Экологические аспекты реализации крупных нефтегазовых проектов на континентальном шельфе. М.: ИГ РАН. 2014. 304 с.

77. *Горелов В.И.* Управление развитием регионов. М.: Экон-Информ, 2007. 163 с.

78. *Горелов В.И., Карелова О.Л., Ледащева Т.Н.* Системное моделирование в социально-экономической сфере. М.: Изд-во Логос, 2012. 160 с.

79. *Лаевская Е.В.* Защита права на благоприятную окружающую среду: проблемы теории и практики. Минск: СтройМедиаПроект, 2016. 386 с.

80. *Лаевская Е.В.* Правовое регулирование стратегической экологической оценки: международный и зарубежный опыт, состояние и перспективы развития в Республике Беларусь. Минск: Четыре четверти, 2017. 172 с.

81. *Макарова Т.И.* Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. Минск, 2004. 233 с.

82. *Марушевський Г.Б.* Стратегічна екологічна оцінка: навч. посіб. з компакт-диском / Г.Б. Марушевський. К.: К.І.С., 2014. С. 67.

83. *Питулько В.М.* Экологическая экспертиза: учеб. Пособие для студ. учреждений высш. проф. образования / [В.К. Донченко, В.В. Растоскуев, С.А. Фролова], 5-е изд. перераб. и доп. М.: Издательский центр «Академия», 2010. 528 с.

84. *Практическое пособие по организации и проведению стратегической экологической оценки в отраслях энергетического сектора России / А.М. Артов, Ю.Л. Долинина, Е.А. Заика, Е.Н. Хмелева [и др.].* Москва: Эколайн, 2017. 124 с.

85. *Стратегическая экологическая оценка для развития регионального и муниципального планирования / М.В. Хотулева, Е.В. Пивцакина, В.Н. Виниченко, О.М. Черп [и др.].* Москва: ЦЭО «Эколайн», 2006. 45 с.

86. *Hanna K.* Environmental Assessment in Canada: Practice and Participation. Ontario: Oxford University Press, Cop. 2009. 17 p.

87. *Marsden S.* Strategic Environmental Assessment in International and European Law. A Practitioner's Guide. London: Earthscan, 2008. P. 32.

88. *Noble B.F.* Development of a Cumulative Effects Monitoring Framework: Review and Options Paper. Yellowknife, NT: Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Cop. 2013. 78 p.

89. *Partidário M.R.* Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide: Methodological Guidance for Strategic Thinking in SEA. Lisbon: Portuguese Environment Agency and Redas Energeticas Nacionais, Cop. 2012. 75 p.
90. *Sadler B., Brooke C.* Strategic Environmental Appraisal. CZECH REPUBLIC: VROM, 1998. 141 p.
91. *Sadler B.* Strategic environmental assessment: status, challenges and future directions / B. Sadler. Netherlands: Ministry of Housing, Cop. 1996. 190 p.
92. *Thérivel R., Partidário M.R.* The Practice of Strategic Environmental Assessment. London: University of Lisbon, 1996. 23 p.
93. *Therivel R., Wilson E., Heaney D., Thompson S.* Strategic environmental assessment. Canada: Routledge, Cop. 2013. 182 p.

## VII. Научные статьи

94. *Абуали А.М.А.* Стратегическая экологическая оценка планов и программ для Ирака // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2019. № 8. С. 63–73.
95. *Анисимов А.П., Воронина Н.П.* Национальная экологическая сеть как правовая категория: опыт зарубежных стран и его приемлемость для России // Экологическое право. 2022. № 6. С. 36–39.
96. *Артов А.М., Долинина Ю.Л., Заика Е.А., Хмелева Е.Н., Хотулева М.В.* Практическое пособие по организации и проведению стратегической экологической оценки в Российской Федерации. М., 2017. 133 с.
97. *Бабищ М.Е.* Что день грядущий нам готовит: Год экологии в России // Справочник эколога. 2017. № 1. С. 15–29.
98. *Бандорин Л.Е.* Проблемы применения оценки воздействия на окружающую среду // Экологическое право. 2015. № 5. С. 39–42.
99. *Бекташи Л.* Возможности внедрения стратегической экологической оценки (СЭО) в России на примере генерального плана развития города Москвы до 2020 года // Экологический консалтинг. 2005. № 1 (17). С. 3–9.
100. *Богданова Э.Ю.* Некоторые аспекты процедуры стратегической экологической оценки в международном праве // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. № 2 (118). С. 273–281.
101. *Богданова Э.Ю.* Процедура оценки воздействия на окружающую среду как институт международного экологического права // Международное право – International Law. 2011. № 1-2(45-46). С. 177–184.
102. *Боголюбов С.А.* Современные проблемы Экологического кодекса // Экологическое право. 2005. № 6. С. 6–10.
103. *Брославский Л.И.* России нужен закон о возмещении экологического вреда // Экологическое право. 2020. № 3. С. 37–43.
104. *Вагина О.В.* Основные направления совершенствования российского экологического законодательства // Бизнес, Менеджмент и Право. 2015. № 2. С. 60–63.

105. *Вильчек Г.Е., Тишков А.А., Вайсфельд М.А., Волкова И.В., Логинов А.Р.* Стратегическая экологическая оценка как инструмент оптимизации нефтегазовых проектов на шельфе // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2012. № 5. С. 7–26.
106. *Глазырина И.П.* Стратегическая экологическая оценка как средство предотвращения экологически неравномерного обмена в трансграничных взаимодействиях // Кулагинские чтения: техника и технологии производственных процессов: сб. ст. XV Международ. науч.-практ. конф. Чита: Изд-во Забайкал. гос. ун-та, 2015. С. 87–91.
107. *Голиченков А.К.* Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // Экологическое право России: сб. матер. науч.-практ. конф. / под ред. А.К. Голиченкова. Вып. 3. М., 2001. С. 222–223.
108. *Гончаров В.В., Соколова Д.О., Щеголев И.Б.* Конституционное право граждан России на достоверную информацию о состоянии окружающей среды: современные проблемы реализации и защиты // Экологическое право. 2020. № 6. С. 26–29.
109. *Дорошенко С.В., Шеломенцев А.Г., Илинбаева Е.А.* Методика оценки экологического качества стратегий социально-экономического развития регионов // Современные технологии управления. 2015. № 10. С. 13–18.
110. *Дьяков М.Ю., Михайлова Е.Г., Шарахматова В.Н.* Стратегическая экологическая оценка в региональном планировании // Проблемы развития территории. 2019. № 2 (100). С. 80–94.
111. *Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В.* Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex russica. 2020. № 1. С. 28–42.
112. *Журба А.О., Байбаков Э.И.* Методы стратегической экологической оценки и их приложения для решения задач территориального планирования // Экологический консалтинг. 2009. № 4 (36). С. 2–12.
113. *Журба А.О., Байбаков Э.И.* Стратегическая экологическая оценка в территориальном планировании – опыт Восточной Европы и Российской Федерации // Экологический консалтинг. 2009. № 3 (35). С. 2–10.
114. *Игнатьева И.А.* Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20–26.
115. *Илинбаева Е.А.* Методика оценки результативности стратегического планирования социально-экономического развития на уровне субъектов федерации с учетом экологической составляющей // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2015. №3. С. 108–122.

116. *Ишков А.Г., Романов К.В., Бадюков И.Д., Ермаков П.Н., Уваров О.А.* Стратегическая экологическая оценка при освоении северозападного сектора Арктики // Газовая промышленность. 2013. № S (688). С. 18–21.

117. *Кадомцева А.Е., Ковалевская Ю.И., Манкевич И.П.* Опыт Республики Беларусь по реализации положений Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (в свете подготовки России к присоединению к Орхусской конвенции) // Экологическое право. 2019. № 3. С. 28–34.

118. *Кичигин Н.В.* Роль экологической экспертизы и процедуры ОВОС в обеспечении экологической сферы общества // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сборник статей / сост. Ю.С. Шемшученко, С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2011. С. 185–209.

119. *Книжников А.Ю., Голубчиков С.Н., Зайцева Ю.Б.* Стратегическая экологическая оценка региональных программ и проектов освоения и транспортировки углеводород – ключевой фактор внедрения международных стандартов // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2014. № 1 (133). С. 50–53.

120. *Книжников А.Ю., Долинина Ю.Л., Бондарев А.И.* Проведение стратегической экологической оценки региональных программ и проектов как ключевой фактор внедрения передовых международных стандартов // Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences. Supplement. 2015. № 8. С. 253–261.

121. *Копылов М.Н., Копылов С.М.* Киевскому протоколу по стратегической экологической оценке – 10 лет // Экологическое право. 2013. № 2. С. 26–31.

122. *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право. 2010. № 3. С. 23–32.

123. *Копылов С.М.* Процедура ОВОС отбора проб из озера Восток как инструмент защиты экосистем Антарктики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Юрид. науки». М., 2012. № 4. С. 225–234.

124. *Копылов М.Н., Копылов С.М.* Наставление по стратегической экологической оценке. *Московский журнал международного права*. 2013;(1):21-38.

125. *Кравцова М.А.* Стратегическая экологическая оценка в обеспечении экологической безопасности // Борьба с преступностью: теория и практика: тез. док-ов IV Междунар. науч.-практ. конф. 2016. С. 141–143.

126. *Лаевская Е.В.* Стратегическая экологическая оценка: правовое понятие и принципы реализации // Промышленно-торговое право. 2012. № 3. С. 80–85.

127. *Лунева Е.В.* Международное сотрудничество в области рационального природопользования // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 7. С. 192–203.

128. *Мекуш Г.Е., Елгина Ю.М.* Актуальность стратегической экологической оценки в целях стратегического экологического планирования территорий // Управление экономическими системами. 2017. № 11. С. 36.

129. *Мекуш Г.Е., Панов А.А.* Стратегическая экологическая оценка: региональные аспекты // Устойчивое развитие и новые модели экономики. Международная научная конференция, посвященная 40-летию кафедры экономики природопользования экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова. 2019. С. 38–40.

130. *Мигурская Е.С., Лошадкин К.А.* Экономическая ценность природного капитала и стратегическая экологическая оценка территориальных программ развития // Научно-технические и инженерные разработки – основа решения современных экологических проблем: сб-к мат-лов Юбилейной семидесятой всероссийской научно-технической конференции студентов, магистрантов и аспирантов с международным участием. В 3-х частях. 2017. С. 422–426.

131. *Минина Е.Л., Шуплецова Ю.И.* Лес и растительный мир: правовые проблемы разграничения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2021. № 1. С. 84–104.

132. *Мороз О.В.* Объекты стратегической экологической оценки в правовом контексте // Проблемы управления. № 3 (81). 2021. С. 124–130.

133. *Мороз О.В.* Проблемы правового закрепления объектов стратегической экологической оценки, оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы // Вестник Гродненского государственного университета имени Янке Купалы. Серия 4. Правоведение. 2018. Том 8. Номер 5. С. 29–37.

134. *Мороз О.В.* Стратегическая экологическая оценка как эффективная мера по обеспечению конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду // Конституционное право как фактор динамичного развития белорусского государства: история и современность: мат-лы республиканской научно-практической конференции. Редколлегия: Г.А. Василевич (гл. ред.), А.В. Шавцова, В.Е. Петухова. Минск, 2021. С. 203–206.

135. *Мороз О.В.* Факторы, влияющие на правовое закрепление объектов стратегической экологической оценки, оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы // Правовая культура в современном обществе: сб. научных статей II Международной научно-практической конференции. Научное электронное текстовое издание. Редколлегия: И.А. Демидова [и др.]. 2019. С. 79–84.

136. *Назаров В.П.* Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления // Власть. 2013. № 12. С. 4–11.

137. *Невестенко А.И., Концевая В.С.* Стратегическая экологическая оценка и мониторинг Заславского водохранилища // *Культура и экология – основы устойчивого развития России. Безальтернативность зеленой стратегии: сб. мат-лов Междунар. форума.* Екатеринбург, 2021. С. 379–383.
138. *Петров В.В.* Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды») // *Экологическое право.* 2009. № 2/3. Специальный выпуск. С. 9.
139. *Пинаев В.Е.* Обзор современной практики проведения стратегической экологической оценки за рубежом // *Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕ-НИИ».* 2016. Т. 8. № 5. С. 1–10.
140. *Пинаев В.Е., Ледащева Т.Н.* Развитие «зеленой экономики» и стратегическая экологическая оценка // *Интернет-журнал Науковедение.* 2014. № 1 (20). С. 1–12.
141. *Русин С.Н.* Механизм правового регулирования и экологическая политика // *Экологическое право.* 2017. № 5. С. 13–20.
142. *Рыженков А.Я.* Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека в ходе использования и охраны земель: вопросы теории и практики // *Юрист.* 2017. № 8. С. 23–28.
143. *Сафаров Д.И.* Международный опыт экологического правотворчества // *Современное международное право: глобализация и интеграция: сб. статей.* Воронеж: ВГУ, 2016. С. 311–316.
144. *Селищева Т.А.* Проблемы устойчивого развития трансграничных регионов Сибири и Дальнего Востока в евразийской интеграции // *Проблемы современной экономики.* 2019. №1(69). С. 9–15. 2019.
145. *Слепцов А.В.* Стратегическая экологическая оценка и оценка воздействия на окружающую среду как правовые меры охраны окружающей среды в процессе недропользования // *Итоги научных исследований ученых МГУ имени А.А. Кулешова 2021 г. Материалы научно-методической конференции.* Под редакцией Н.В. Маковской, Е.К. Сычовой. Могилев, 2022. С. 207–209.
146. *Филипповская Е.М., Бурмистров А.М.* Стратегическая экологическая оценка как инструмент устойчивого развития // *Менеджер года – 2022: мат-лы Всероссийской научно-практической конференции.* Воронеж, 2022. С. 265–268.
147. *Фоменко Г.А.* Методологические проблемы и особенности стратегической экологической оценки региональных и локальных программ и планов развития // *Проблемы региональной экологии.* 2016. № 6. С. 78–90.
148. *Хотулева М.В., Васильев С.А., Журба А.О., Камалов Р.И., Байбаков Э.И.* Стратегическая экологическая оценка генерального плана Казани // *Экологический консалтинг.* 2006. № 3 (23). С. 2–11.
149. *Хотулева М.В., Волостнов Д.В.* Экологическая оценка стратегических инициатив в России: современный статус и перспективы. История и законодательные предпосылки для развития СЭО // *Эко-бюллетень*

ИнЭКА. 2007. № 5 (124). URL: <http://ineca.ru/?dr=bulletin/arhiv/0124/&pg=007> (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).

150. *Шацкая И.В.* От государственного стратегического планирования к стратегическому управлению // Российское предпринимательство. 2014. Том 15. № 1. С. 50–57.

151. *Яцухно В.М.* Стратегическая экологическая оценка как инструмент устойчивого природопользования // Вестник БГУ. Серия 2: Химия. Биология. География. 2006. № 3. С. 112–116.

152. *Arts J. et al.* The effectiveness of EIA as an instrument for environmental governance: reflecting on 25 years of EIA practice in the Netherlands and the UK // Journal of Environmental Assessment Policy and Management. 2012. Vol. 14. № 4.

153. *Cherp A., Watt A., Vinichenko V.* SEA and strategy formation theories: From three Ps to five Ps // Environmental Impact Assessment Review 27. 2007. № 7. Pp. 624–644.

154. *Dalal-Clayton B., Sadler D.* Strategic environmental assessment: a rapidly evolving approach // International institute for environment and development Environmental Planning Issues. 1999. № 18.

155. *Fischer T.B.* Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment. London: Earthscan, 2007. 218 p.

156. *McGimpsey P., Morgan R.* The application of strategic environmental assessment in a non-man-datory context: regional transport planning in New Zealand // Environ. Impact Assess. 2013. №43. Pp. 56–64.

157. *Noble B.F., Gunn J.* Strategic environmental assessment // Environmental Impact Assessment Review. 2017. № 62. Pp. 165–173.

158. *Noble B.F.* Strategic approaches to regional cumulative effects assessment: a case study of the Great Sand Hills // Impact Assess Proj Apprais. 2008. № 26 (2). Pp. 79–90.

159. *Partidário M.R.* A strategic advocacy role in SEA for sustainability // Environ Assess Policy Manag. 2015. № 17 (1). Pp. 1–8.

160. *Sheate W.R.* Integrating the environment into strategic decision-making: conceptualizing Policy SEA // Eur. Environ. 2003. № 44. Pp. 1–18.

161. *Tetlow M.F.* Strategic environmental assessment: the state of the art // Impact Assessment and Project Appraisal. 2012. № 30. Pp. 15–24.

### **VIII. Диссертации и авторефераты диссертаций**

162. *Корчагина Е.В.* Анализ и оценка устойчивого развития социо-экологоэкономических систем: автореф. дис. ... д-ра эконом. наук. Гатчина, 2012. 41 с.

163. *Панов А.А.* Стратегическая экологическая оценка развития промышленного региона с учетом глобальных вызовов: дис. ... канд. эконом. наук. М., 2022. 238 с.

164. *Ямалетдинов Р.Р.* Правовая охрана недр в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004. 178 с.

## IX. Электронные ресурсы

165. *Бота Марк* «Оценка по смягчению воздействия на биоразнообразие для Нижне-Бурейской гидроэлектростанции», 2016 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bd-energy.ru/documents..pdf> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

166. *Васильев С.* Об истории развития СЭО в России // [Электронный ресурс]. URL: <https://wwf.ru/what-we-do/ekoregulirovanie/strategicheskaya-ekologicheskaya-otsenka/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

167. *Виктор Довгань*, заместитель главы Мининфраструктуры. Проект «Дунай – Черное море». Остановить нельзя реализовать. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/experts/2017/06/14/7067114/> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

168. *Ворожейкин В.* Зелёный Кузбасс: как увеличить темпы рекультивации // [Электронный ресурс]. URL: <https://gazeta.a42.ru/lenta/projects/62513-zelyonyi-kuzbass-kak-uvelichit-tempy-rekultivacii> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

169. *Вуд-Баффало.* [Электронный ресурс]. URL: [http://planet-zemlya.at.ua/index/vud\\_baffalo\\_kanada/0-67](http://planet-zemlya.at.ua/index/vud_baffalo_kanada/0-67) (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

170. *Где в Кузбассе самый грязный воздух?* Минприроды назвало территории — лидеры по выбросам в атмосферу // [Электронный ресурс]. URL: <https://ngs42.ru/text/ecology/2022/08/03/71539970/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

171. *Доклад об экологической обстановке на территории Вологодской области и итогах деятельности Департамента в 2019 году, 2020* // [Электронный ресурс]. URL: <https://vologda-oblast.ru/upload/iblock/6ef/%D0%9E%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BE%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D0%BE%D0%B1%20%D0%9E%D0%9E%D0%A1%20%D0%B7%D0%B0%202019.pdf> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

172. *Доклад ООН: загрязнение воздуха угрожает людям и природе в Европе и Северной Америке.* [Электронный ресурс]. URL: <https://news.un.org/ru/story/2022/12/1435912> (дата обращения: 21.09.2023)

173. *Долинина Ю.* Введение в стратегическую экологическую оценку. Международные документы. Правовые основы для СЭО в российском законодательстве и перспективы его развития. WWF России, Благовещенск, 23

июня 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: [https://wwf.ru/upload/iblock/926/2\\_yu.-dolinina\\_vvedenie-v-seo.pdf](https://wwf.ru/upload/iblock/926/2_yu.-dolinina_vvedenie-v-seo.pdf) (дата обращения: 15 августа 2019 г.).

174. «Евросибэнерго» приостановило работы по проекту строительства Транссибирской ГЭС на Шилке // [Электронный ресурс]. URL: [https://sia.ru/?section=484&action=show\\_news&id=239187](https://sia.ru/?section=484&action=show_news&id=239187) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

175. *ЕЭК ООН*. Протокол по стратегической экологической оценке. Факты и преимущества применения // [Электронный ресурс]. URL: [1609218\\_R\\_UNECE\\_HR\\_30\\_05\\_16.pdf](https://www.unep.org/ru/press/1609218_R_UNECE_HR_30_05_16.pdf) (дата обращения: 29 апреля 2023 г.).

176. *Забайкалье* вышло на 3 место в России по числу загрязнений воздуха // [Электронный ресурс]. URL: <https://zab.ru/news/139077> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

177. *Задачи* сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bd-energy.ru/> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).

178. *ЗАО «НПФ «ДИЭМ»* приступило к выполнению работ по стратегической экологической оценке в Забайкальском крае // [Электронный ресурс]. URL: <http://diem.ru/news/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

179. *Исак А.* Основные итоги пилотного проекта СЭО Генерального плана города Орхей. Опыт и уроки на будущее, выработанные в процессе внедрения пилотного проекта СЭО Генерального плана г. Орхей Республика Молдова. Кишинев, 17 июня 2015 // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.unep.org/fileadmin/DAM/env/eia/meetings/2015/June\\_Chisinau\\_17.05\\_SEA/RUS/1.9.EaP\\_GREEN\\_17.06.2015.pdf](http://www.unep.org/fileadmin/DAM/env/eia/meetings/2015/June_Chisinau_17.05_SEA/RUS/1.9.EaP_GREEN_17.06.2015.pdf) (дата обращения: 21 января 2020 г.).

180. *Исследование: состояние окружающей среды в Татарстане* // [Электронный ресурс]. URL: <https://inde.io/news/64758-issledovanie-sostoyanie-okruzhayuschey-sredy-v-tatarstane> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

181. *Книжников А., Долинина Ю., Вильчек Г.* Стратегическая экологическая оценка Забайкальского края. Петропавловск-Камчатский, 2018 г. // [Электронный ресурс]. URL: [https://wwf.ru/upload/iblock/1d3/4\\_yu.-dolinina\\_seo-v-zabaykale.pdf](https://wwf.ru/upload/iblock/1d3/4_yu.-dolinina_seo-v-zabaykale.pdf) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

182. *Курорт* или первобытные леса: кто победит в битве за горный массив Свидовец? // [Электронный ресурс]. URL: <http://argumentua.com/stati/kurort-ili-pervobytnye-lesa-kto-pobedit-v-bitve-za-gornyi-massiv-svidovets> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

183. *Лунькова Е.* Проведение стратегической экологической оценки документов стратегического планирования Амурской области // [Электронный ресурс]. URL: [www.opamur.ru](http://www.opamur.ru) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

184. *Мурад Керимов:* экологическая госэкспертиза вернется в следующем году // [Электронный ресурс]. URL: <http://ecportal.su/news.php?id=95568> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

185. *Никитина О.* Эколого-экономическая оценка развития гидроэнергетики бассейна реки Амур // [Электронный ресурс]. URL: [https://wwf.ru/upload/iblock/e07/12\\_oksana\\_nikitina\\_ekologo\\_ekonomicheskaya\\_otsenka\\_razvitiya\\_gidroenergetiki\\_amurskogo\\_basseina\\_.pdf](https://wwf.ru/upload/iblock/e07/12_oksana_nikitina_ekologo_ekonomicheskaya_otsenka_razvitiya_gidroenergetiki_amurskogo_basseina_.pdf) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

186. *Осипов П.* Стратегическая экологическая оценка в Забайкальском крае, Благовещенск. 2016 // [Электронный ресурс]. URL: [ug.ru/wp-content/uploads/2016/06/5\\_Осипов-СЭО-пример.pdf](http://ug.ru/wp-content/uploads/2016/06/5_Осипов-СЭО-пример.pdf) (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

187. *Отчет* по выполнению работ по теме: «Проведение СЭО документов стратегического планирования Амурской области в части развития ТЭК на территории Амурской области». АНО «Дальневосточный центр по развитию инициатив социального партнерства». Благовещенск, 2017. // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opamur.ru/wp-content/uploads/2017/08/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82-%D0%BF%D0%BE-2-%D1%8D%D1%82%D0%B0%D0%BF%D1%83-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D0%B8.pdf> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

188. *Перфильева Е.В.* О ходе выполнения пилотного проекта по СЭО в Новокузнецком муниципальном районе Кемеровской области: удаchi, трудности, неопределённости. Итоги 2-го этапа // [Электронный ресурс]. URL: <https://ineca.ru/?dr=about&about=news/2017/11/24/32> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

189. Пособие по применению Протокола ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке. ЕЭК ООН и Региональный Экологический Центр по Центральной и Восточной Европе. 14 июля 2006. // [Электронный ресурс]. URL: [https://unece.org/DAM/env/eia/documents/SEA%20Manual/documents/SEAManualDraft14July2006\\_ru.pdf](https://unece.org/DAM/env/eia/documents/SEA%20Manual/documents/SEAManualDraft14July2006_ru.pdf) (дата обращения: 15 мая 2019 г.)

190. *Принцип «Загрязнитель платит»* // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ecoprofy.ru/ekoblog/zagryaznitel-platit.html> (дата обращения: 26 апреля 2020 г.).

191. *Программа* общероссийской конференции по распространению опыта проведения стратегической экологической оценки, 25 октября 2019 г., Москва // [Электронный ресурс]. URL: <https://wwf.ru/what-we-do/ekoregulirovanie/strategicheskaya-ekologicheskaya-otsenka/> (дата обращения: 12 апреля 2020 г.).

192. *Проект «Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России (ЭкоРус).* Комплекс  $\frac{3}{4}$  – Рекомендация №3: Стратегическая экологическая оценка в территориальном планировании Российской Федерации, стр. 4 // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ioer.de/fileadmin/internet/IOER\\_Projekte/EkoRuss/EkoRus\\_Rechtsvergleich\\_ru.pdf](https://www.ioer.de/fileadmin/internet/IOER_Projekte/EkoRuss/EkoRus_Rechtsvergleich_ru.pdf) (дата обращения: 12 апреля 2020 г.).

193. *Промышленность*. Официальный интернет-портал Администрации Томской области // [Электронный ресурс]. URL: <https://tomsk.gov.ru/Promishlennosty> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).
194. *Рейтинг* экологического благополучия в 150 горах России, 2018 г. // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.domofond.ru/statya/rejting\\_ekologicheskogo\\_blagopoluchiya\\_v\\_150\\_gorodah\\_rossii/7337](https://www.domofond.ru/statya/rejting_ekologicheskogo_blagopoluchiya_v_150_gorodah_rossii/7337) (дата обращения: 13 мая 2023 г.).
195. *Стратегическая* экологическая оценка // [Электронный доступ]. URL: <https://wwf.ru/what-we-do/zakonodatelstvo/strategicheskaya-ekologicheskaya-otsenka/> (дата обращения: 13 января 2019 г.).
196. *Стратегическая* экологическая оценка на территории Новокузнецкого муниципального района // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sosnovskoe-nk.ru/administracziya/novosti/641-strategicheskaya-ekologicheskaya-oczenka-na-territorii-novokuzneczkogo-municipalnogo-rajona.html> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).
197. *Стратегическая* экологическая оценка Программы развития района угледобычи в Кемеровской области с учетом задач сохранения биоразнообразия // [Электронный ресурс]. URL: <https://ineca.ru/?dr=about&about=news/2017/11/24/32&docname=annex31> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).
198. «Томская область улучшила позиции в экорейтинге регионов РФ» // [Электронный ресурс]. URL: <https://news.vtomske.ru/news/190993-tomskaya-oblast-uluchshila-pozicii-v-ekoreitinge-regionov-rf> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).
199. *Утечка* нефти в пролив Санта-Барбара (США) 28 января 1969 года // [Электронный ресурс]. URL: [http://dead-city.ru/techno/neft\\_santa\\_barbara/](http://dead-city.ru/techno/neft_santa_barbara/) (дата обращения: 22 августа 2020 г.).
200. *Фонд* защиты природы запустит пилотный проект мировой стратегической оценки в Забайкалье // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.chita.ru/news/69454/> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).
201. *Хатулева М.В.* Опыт Стратегической экологической оценки в Томской области \*пилотный проект 2005–2007). Москва, 2016 г. // [Электронный ресурс]. URL: <https://wwf.ru/what-we-do/ekoregulirovanie/strategicheskaya-ekologicheskaya-otsenka/> (дата обращения: 13 мая 2023 г.).
202. *Цивилев С.Е.* Новый подход к угольной промышленности // [Электронный ресурс]. URL: <https://mining-media.ru/ru/article/intervyu/15010-gramotnoe-razvitie-ugolnoj-otrasli-kuzbassa-zalog-ego-dostojnogo-budushchego> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).
203. *Экологи* призывают к пересмотру энергостратегий // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.aakolotov.ru/2015/699> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).
204. *Экологическая* повестка в Забайкальском крае // [Электронный ресурс]. URL: <https://old.davydov.in/region/ekologicheskaya-povestka-v->

zabajkalskom-krae/ekologicheskaya-povestka-v-zabajkalskom-krae/ (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

205. *Экологическая характеристика региона* // [Электронный ресурс]. URL: <http://75.rpn.gov.ru/ecoinfa> (дата обращения: 15 мая 2023 г.).

206. *Экологический рейтинг 200 городов России за 2019 г.* // [Электронный ресурс]. URL: [https://www.domofond.ru/statya/ekologicheskij\\_reyting\\_200\\_gorodov\\_rossii\\_za\\_2019\\_god/100219](https://www.domofond.ru/statya/ekologicheskij_reyting_200_gorodov_rossii_za_2019_god/100219) (дата обращения: 13 мая 2023 г.).

207. *Экология Некрасовки* // [Электронный ресурс]. URL: <https://sovnek.ru/2019/11/29/ekologiya-nekrasovki/> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

208. *Country Environmental Analysis (CEA). Concept Note (April, 2008)* // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/35988/CEAConceptNoteApril2008.pdf> (дата обращения: 30 июля 2019 г.).

209. *Edito: le compte-rendu et le bilan sont publiés* [Электронный ресурс]. URL: <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-montagnedor/> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

210. *LOI n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036666074&categorieLien=id> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

211. *Maria do Rosário Partidário. Towards strategic environmental assessment good practice: principles and processes, 2006* // [Электронный ресурс]. URL: [http://content-ext.undp.org/aplaws\\_publications/1703425/SEA\\_guide\\_Portugal.pdf](http://content-ext.undp.org/aplaws_publications/1703425/SEA_guide_Portugal.pdf) (дата обращения: 03 июля 2019 г.).

212. *Nucléaire: 4 impératifs pour une gestion stricte des matières et déchets radioactifs* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fne.asso.fr/communiqués/nucl%C3%A9aire-4-imp%C3%A9ratifs-pour-une-gestion-strict-e-des-mati%C3%A8res-et-d%C3%A9chets-radioactifs> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

213. *Protocol on Strategic Environmental Assessment. Facts and Benefits. UNECE* // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.green-economies-eap.org/resources/1609217\\_UNECE\\_HR.pdf](http://www.green-economies-eap.org/resources/1609217_UNECE_HR.pdf) (дата обращения: 21 января 2020 г.).

214. *S.I. No. 435/2004 – European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004* // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/2004/en/si/0435.html> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

215. *S.I.* No. 436/2004 – Planning and Development (Strategic Environmental Assessment) Regulations 2004 // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/si/436/made/en/print> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

216. *Son rôle.* CNDP [Электронный ресурс]. URL: <https://www.debatpublic.fr/son-role> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

217. *Strategic Environmental Assessment* [Электронный ресурс]. URL: <https://rea.apambiente.pt/content/strategic-environmental-assessment?language=en> (дата обращения: 03 мая 2019 г.).

218. *Strategic Environmental Assessment in Development Practice: A Review of Recent Experience* OECD Publishing. OECD (2012) // [Электронный ресурс]. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166745-en>. P. 33.

219. *The Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals* // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/impact-assessment-agency/programs/strategic-environmental-assessment/cabinet-directive-environmental-assessment-policy-plan-program-proposals.html> (дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

220. *The court decided that the environmental impact assessment of the small hydroelectric power plant Hronský Beňadik was conducted in breach of applicable legal standards.* VIA IURIS // [Электронный ресурс]. URL: <https://viaiuris.sk/en/news/the-court-decided-that-the-environmental-impact-assessment-of-the-small-hydroelectric-power-plant-hronsky-benadik-was-conducted-in-breach-of-applicable-legal-standards/> (дата обращения: 16 мая 2023 г.).

221. *The Global Risks Report 2020 – The World Economic Forum* // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020> (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).

222. *Therivel R., Walsh F.* The Strategic Environmental Assessment Directive in the UK: One Year On' submitted to Environmental Impact Assessment Review (2005) // [Электронный ресурс]. URL: [www.levett-therivel.co.uk/SEA.htm](http://www.levett-therivel.co.uk/SEA.htm) (дата обращения: 26 апреля 2023 г.).

223. *Ukraine Country Environmental Analysis* // The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. January 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24971/Ukraine000CountryEnvironmentalAnalysis.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (дата обращения: 21 января 2020 г.).

224. *Unit B.* What is Impact Assessment? 2010 // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cbd.int/impact/whatis.shtml> (дата обращения: 8 апреля 2020 г.).

225. *United Nation Economic Commission for Europe.* The Aarhus Convention. An Implementation Guide, 2014. P.18 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf) (дата обращения: 25 августа 2020 г.).

226. *World Bank*. 2019. *Malawi Country Environmental Analysis* // [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/508561550587004266/pdf/AUS0000489-WP-P162772-PUBLIC-18-2-2019-13-4-24-MalawiCEARReportWeb.pdf> (дата обращения: 30 июля 2019 г.).

227. *WWF* России присоединился к Декларации международной гражданской инициативы «Зеленый Шелковый Путь» // [Электронный ресурс]. URL: [https://zrpress.ru/society/primorje\\_21.12.2016\\_81482\\_wwf-rossii-prisoedinilsja-k-deklaratsii-mezhdunarodnoj-grazhdanskoj-initsiativy-zelenyj-shelkovyj-put.html?printr](https://zrpress.ru/society/primorje_21.12.2016_81482_wwf-rossii-prisoedinilsja-k-deklaratsii-mezhdunarodnoj-grazhdanskoj-initsiativy-zelenyj-shelkovyj-put.html?printr) (дата обращения: 27 апреля 2023 г.).

**ПРИЛОЖЕНИЯ****Приложение 1****Опрос****«Об участии общественности в решении экологических вопросов»****Об участии общественности в решении**

Данный опрос позволит сформировать представление о следующих вопросах:

Вопрос 1. Ваш возраст \*

- 17-21 год
- 21-35 лет
- 35-60 лет
- 60 и более лет

Вопрос 2. Ваше место жительства \*

- Москва
- Московская область
- Другое...



Вопрос 3. Знаете ли вы о состоянии окружающей среды в месте вашего проживания? \*

- Да
- Нет
- Обладаю поверхностной информацией
- Другое...  
.....

Вопрос 4. Если ли на территории, где вы проживаете объекты, которые негативно влияют на окружающую среду? \*

- Да
- Нет
- Не знаю
- Не интересуюсь

Вопрос 6. Из каких источников вы получаете актуальную информацию о состоянии окружающей среды? \*

- СМИ
- Официальные сайты органов исполнительной власти
- Отчетные материалы органов исполнительной власти
- Международные организации, занимающиеся вопросами экологии и окружающей среды (Всемирн...
- Такой информацией не интересуюсь
- Другое...

Вопрос 7. Сталкиваетесь ли вы с трудностями при поиске интересующей вас информации о состоянии окружающей среды? \*

- Да
- Нет
- Такой информацией не интересуюсь

Вопрос 8. Обращались ли вы в федеральные или региональные органы исполнительной власти (Росстат, Росприроднадзор и т.д.) для получения информации о состоянии окружающей среды? \*

- Да
- Нет

Вопрос 10. Если при ответе на Вопрос 9 вы выбрали вариант «да», был ли ответ на ваш запрос предоставлен в установленный срок (30 дней со дня регистрации обращения)?

- Да
- Нет

Вопрос 11. Считаете ли вы, что состояние окружающей среды может влиять на вашу жизнь? (ухудшение состояния здоровья, понижение трудовой активности и т.д.) \*

- Да, напрямую влияет – чем хуже ее состояние, тем хуже качество моей жизни
- Да, но оказывает косвенное влияние на качество моей жизни
- Нет, никакого влияния нет
- Другое...

Вопрос 12. Как вы считаете, защищает ли государство ваши экологические права? \*

- Да
- Да, но не в полной мере
- Нет
- Я не считаю, что это дело государства
- Другое...

Вопрос 13. Принимаете ли вы участие в общественных обсуждениях строительства крупных хозяйственных объектов, планов развития региона и т.д.?

- Да
- Нет
- Мне это не интересно
- Другое...

Вопрос 14. Хотели бы вы принимать участие в общественных обсуждениях вопросов, которые могут оказать воздействие на окружающую среду? \*

- Да
- Да, но только в том случае, если мое мнение будет учтено
- Нет
- Другое...

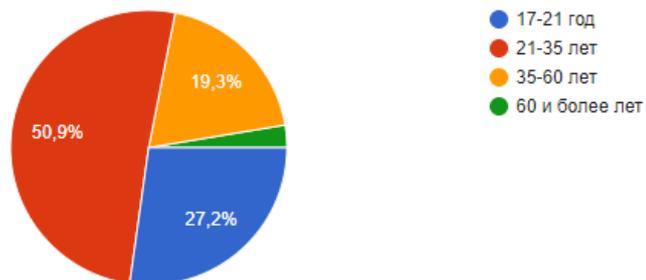
Вопрос 15. Как вы считаете, должно ли общество влиять на экологическую политику, стратегию устойчивого развития на региональном или федеральном уровне? \*

- Да
- Нет
- Другое...

## Результаты опроса «Об участии общественности в решении экологических вопросов»

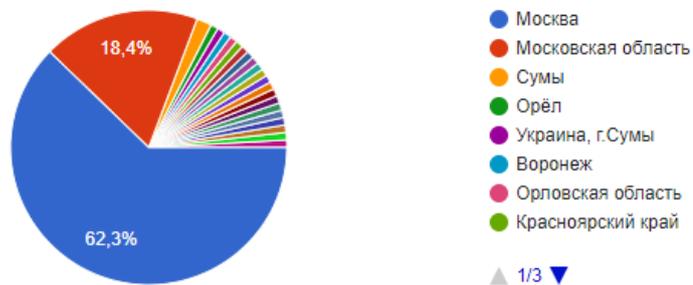
Вопрос 1. Ваш возраст

114 ответов



Вопрос 2. Ваше место жительства

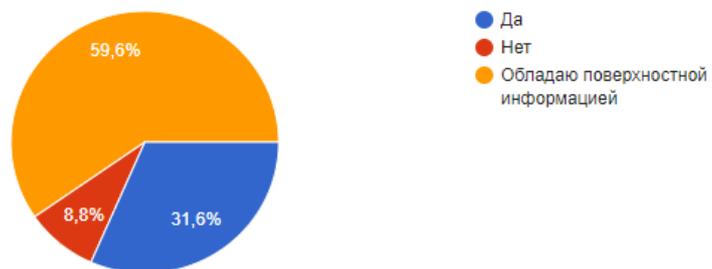
114 ответов



Вопрос 3. Знаете ли вы о состоянии окружающей среды в месте вашего проживания?

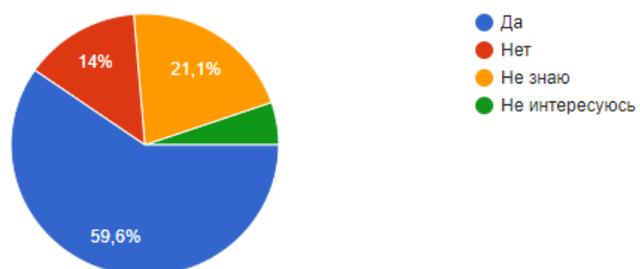


114 ответов



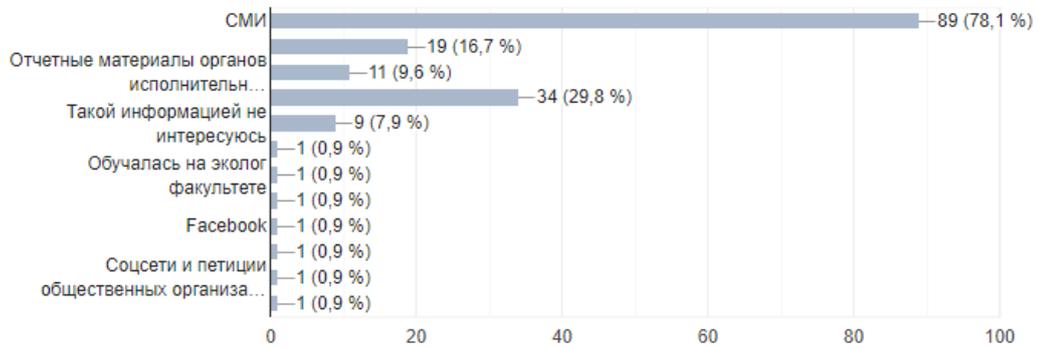
Вопрос 4. Если ли на территории, где вы проживаете объекты, которые негативно влияют на окружающую среду?

114 ответов



Вопрос 6. Из каких источников вы получаете актуальную информацию о состоянии окружающей среды?

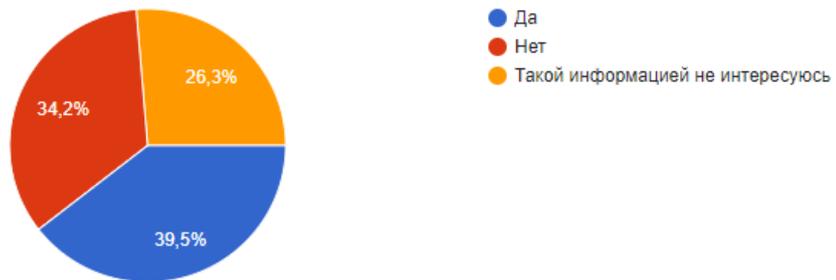
114 ответов



Вопрос 7. Сталкиваетесь ли вы с трудностями при поиске интересующей вас информации о состоянии окружающей среды?



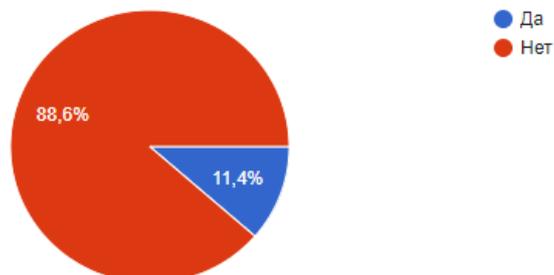
114 ответов



Вопрос 8. Обращались ли вы в федеральные или региональные органы исполнительной власти (Росстат, Росприроднадзор и т.д.) для получения информации о состоянии окружающей среды?

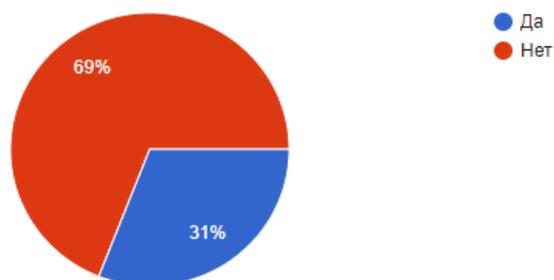


114 ответов



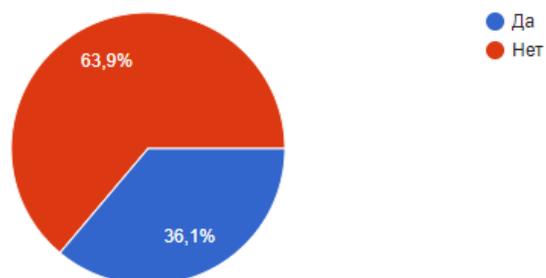
Вопрос 9. Если при ответе на Вопрос 8 вы выбрали вариант «да», был ли ответ на ваш запрос удовлетворительным и предоставленным установленный срок (30 рабочих дней с момента обращения)?

42 ответа



Вопрос 10. Если при ответе на Вопрос 9 вы выбрали вариант «да», был ли ответ на ваш запрос предоставлен в установленный срок (30 дней со дня регистрации обращения)?

36 ответов



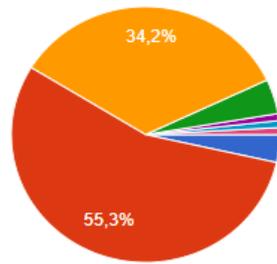
Вопрос 11. Считаете ли вы, что состояние окружающей среды может влиять на вашу жизнь? (ухудшение состояния здоровья, понижение трудовой активности и т.д.)

114 ответов



Вопрос 12. Как вы считаете, защищает ли государство ваши экологические права?

114 ответов

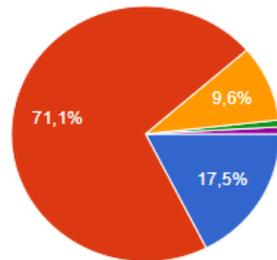


- Да
- Да, но не в полной мере
- Нет
- Я не считаю, что это дело государства
- Государство не только их не защищает, но и всячески нарушает - если и не мои лично, то населения...
- Не знаю
- Ответственность за это несёт государство, Юр. Лица и граждане п...

Вопрос 13. Принимаете ли вы участие в общественных обсуждениях строительства крупных хозяйственных объектов, планов развития региона и т.д.?



114 ответов

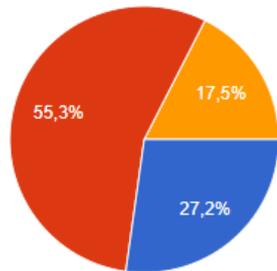


- Да
- Нет
- Мне это не интересно
- Бесполезно. Все решается за нас. Только крупные фонды могут на это как-то повлиять
- в нашем районе, когда строили завод, все это прошло как-то мимо населения...

Вопрос 14. Хотели бы вы принимать участие в общественных обсуждениях вопросов, которые могут оказать воздействие на окружающую среду?



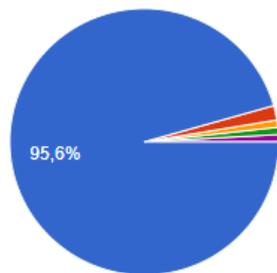
114 ответов



- Да
- Да, но только в том случае, если мое мнение будет учтено
- Нет

Вопрос 15. Как вы считаете, должно ли общество влиять на экологическую политику, стратегию устойчивого развития на региональном или федеральном уровне?

114 ответов



- Да
- Нет
- Не знаю
- Я считаю, что заботиться об экологии должны специальные государственные инстанции. На содержание которых выделяются средства из бюджета, которые в т.ч. формируются за счёт налогов гра...
- В некоторых вопросах - да

## Приложение 3

МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ  
**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА  
 ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ  
 (РОССТАТ)**

Мясницкая ул., д. 39, стр. 1, г. Москва, 107450  
 Тел.: (495) 607-49-02, факс: (495) 607-40-87  
 http://www.gks.ru; e-mail stat@gks.ru

27.03.2020 № 761/ОГ

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

О предоставлении информации  
 по запросу

Федеральная служба по надзору  
 в сфере природопользования

Федеральная служба  
 по гидрометеорологии  
 и мониторингу окружающей  
 среды

Ротарь А.

a.aveshnikova@mail.ru

В Федеральную службу государственной статистики поступил запрос гражданки Ротарь А. о предоставлении официальной статистической информации о выбросах и загрязнениях в г. Долгопрудный.

Согласно позициям 57.2, 57.6 Федерального плана статистических работ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-р (далее – ФПСР), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является субъектом официального статистического учета, осуществляющим формирование официальной статистической информации о выбросах вредных веществ по отдельным видам передвижных источников и об охране атмосферного воздуха.

В соответствии с позицией 42.7 ФПСР Росгидромет является субъектом официального статистического учета, осуществляющим формирование официальной статистической информации о загрязнении окружающей природной среды на территории Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» Федеральная служба государственной статистики направляет по принадлежности обращение гражданки Ротарь А. для рассмотрения и ответа заявителю.

Приложение: на 1 л. (только в первые два адреса).

Заместитель руководителя

К.Э. Лайкам





МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ  
И ЭКОЛОГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА  
ПО ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИИ И МОНИТОРИНГУ  
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ  
(Росгидромет)

Новоизмайловский пер., д. 12  
Москва, ГСП-3, 125993

МОСКВА РОСГИДРОМЕТ  
Тел: 8 (495) 252-14-86, факс: 8 (495) 995-23-54

Гр-ке Ротарь А.

E-mail: a.aveschnikova@mail.ru

01.04.2020 № 20-18/117  
На № \_\_\_\_\_

Уважаемая Александра!

В связи с поступившим из Росстата Вашим обращением по вопросу предоставления информации о загрязнении атмосферного воздуха в г.Долгопрудный Московской области сообщаем.

Ежегодно выделяемый Росгидромету объем бюджетных ассигнований позволяет только обеспечивать деятельность действующей государственной наблюдательной сети за загрязнением атмосферного воздуха и не позволяет реализовать определенную утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.09.2010 г. № 1458-р «Стратегией деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)» задачу федерального уровня, связанную с организацией регулярных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха в городах с населением свыше 100 тыс. человек, к которым относится г.Долгопрудный Московской области.

В этой связи в настоящее время государственная наблюдательная сеть Росгидромета за загрязнением атмосферного воздуха на территории г.Долгопрудный Московской области отсутствует, и информацией о загрязнении атмосферного воздуха города Росгидромет не располагает.

Учитывая, что утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 11 марта 2019 г. № 97 «Основами государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» и число основных задач государственной политики в области химической и биологической безопасности включены задачи по организации мониторинга атмосферного воздуха в городах и крупных промышленных центрах Российской Федерации с населением свыше 100 тысяч человек, предложения Росгидромета по организации наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха в городах с населением свыше 100 тыс. человек, в рамках которых предусматривается установка на территории г. Долгопрудный Московской области двух стационарных постов наблюдений, оборудованных автоматическими средствами пробоотбора и газоанализаторами, включены в проект Концепции государственной программы «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» со сроком реализации 2021-2025 годы.

Таким образом, после выделения необходимого дополнительного финансирования Росгидромет будет готов организовать наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха в г. Долгопрудный Московской области.

Начальник Управления  
мониторинга состояния и загрязнения  
окружающей среды Росгидромета

Ю.В. Пешков



ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО НАДЗОРУ  
В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ  
ПО МОСКОВСКОЙ  
И СМОЛЕНСКОЙ ОБЛАСТЯМ

(Межрегиональное управление Росприроднадзора  
по Московской и Смоленской областям)  
Варшавское шоссе, д. 39а, 117105, г. Москва  
Тел.: (495) 025-01-43  
E-mail: rpn67@rpn.gov.ru  
67.rpn.gov.ru

14.04.2020 № 08-27/ЦА/815-1

на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

О рассмотрении обращения

А.Ротарь

a.aveshnikova@mail.ru

Копия в Федеральную службу по  
надзору в сфере  
природопользования

ул. Б. Грузинская, д. 4/6, ГСП-5,  
г. Москва, 123995

Межрегиональное Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Московской и Смоленской областям (далее – Управление) рассмотрело обращение (вх. от 27/ЦА/736 от 07.04.2020г.) и сообщает.

Информация о совокупных выбросах вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух на конкретных территориях Российской Федерации, приоритетных загрязнителей атмосферы для конкретных районов и общем перечне загрязняющих веществ, поступающих в атмосферу, подробно изложена в Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации». Электронная версия Государственного доклада размещена в общем доступе на официальном сайте [Министерства природных ресурсов и экологии РФ](http://www.mnr.gov.ru) [www.mnr.gov.ru](http://www.mnr.gov.ru).

Информация о массе выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух размещена на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики <https://www.gks.ru/>

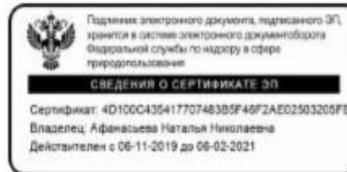
В свою очередь, при проведении научных исследований в области изменения состояния окружающей среды для оценки картины концентраций загрязняющих веществ района следует использовать данные мониторинга состояния окружающей среды. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 годам № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу

окружающей среды» полномочия, связанные с ведением мониторинга окружающей среды, ее загрязнением, закреплены за Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. При проведении оценки

влияния загрязнения атмосферы на здоровье населения целесообразно воспользоваться данными органов санитарно-эпидемиологического надзора.

Учитывая вышеизложенное Росприроднадзор уведомляет об отсутствии возможности предоставить информацию по мониторингу состояния окружающей среды в качестве первоисточника.

Руководитель



Н.Н. Афанасьева