

УДК
М.А. Креймер
СГГА, Новосибирск

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА В РОССИИ: ОПЫТ, ПУТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И ИНТЕГРАЦИИ

Материальная обеспеченность общества зависит от эффективного природопользования, при котором сочетаются сиюминутные потребности государства и интересы будущих поколений. Наиболее значимым регулятором природопользования всегда выступала экологическая экспертиза. Регулирование заключалось в предложении интенсивности и масштабов природопользования в социальных интересах, включающие демографические и гигиенические. Поэтому экологическое законодательство строилось не только с учетом экономических, но и социально-гигиенических, в совокупности образующих модели устойчивого развития общества. С таким подходом регулирования соглашались только в экономически стабильные периоды и пытались изменить принципы экспертизы в переходные этапы.

К числу первых регуляторов необходимо отнести Инструкцию о порядке рассмотрения, согласования и экспертизы воздухоохраных мероприятий и выдачи разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферу по проектным решениям [1], в основе которой положены гигиенические нормативы и задачи по их технико-экономическому достижению.

В настоящее время правовой основой является федеральный закон об экологической экспертизе [4], содержащий области применения и процедурные вопросы. Этот документ к данному времени получил существенное развитие, отдельные положения, которых стали, в результате чего дискуссионными.


Обобщающий характер закона об экологической экспертизе обусловил принятие Положения о проведении государственной экспертизы и утверждении градостроительной, предпроектной и проектной документации [5]. Правовые усилия этого документа были направлены на «предотвращение создания объектов, строительство и использование которых нарушает права физических и юридических лиц или не отвечает требованиям утвержденных в установленном порядке норм и правил» и оценка эффективности капитальных вложений. (97□ 98)

Расширение перечня строительных объектов и отставание в разработке технических регламентов потребовали сохранить практику применения строительных и санитарных нормативов [2], а в 2007 году привели к принятию нового Порядка организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий [3]. В нем предложена классификация объектов изыскания и строительства по локальному перечню критериев с приоритетом на особо опасные производственные объекты по инженерно-технологическим признакам.

В этом документе, наметилась тенденция отхода от целей проведения экологической экспертизы, как было подмечено в публикации А. К. Ретеюма «Трудный путь экспертизы» [6]. По мнению автора, идея введения технических регламентов в сферу управления качеством окружающей среды неадекватна стоящим проблемам, и более продуктивна была бы конкретизация ранее установленных требований.

Новая экономическая политика за последние 10 – 20 лет показала, что модели природопользования и охраны среды обитания человека не могут регулироваться рыночными отношениями. Техническое регулирование и экологические платежи малоэффективны перед экономическим интересом бизнеса. Для разработки результативной законодательной базы в части обеспечения экологической безопасности необходимо длительное время, а главное фундаментальные научные исследования о взаимодействии природы и общества. Поэтому нормативно-методический опыт прошлых лет становится востребованным и в настоящее время. Новое законодательство в России сохраняет отраслевую и ведомственную автономность и вследствие этого наблюдается дублирование некоторых правовых норм или наоборот, занижение важных алгоритмов управления. Так, например, по мимо градостроительного кодекса к решению экологических проблем применимы водный, лесной и земельной кодексы. На отдельных территориях применимы только федеральные законы об особо охраняемых природных территориях и о санитарно-эпидемиологическом благополучии. Поэтому едва ли при изысканиях или проектировании можно ограничиться несколькими федеральными документами или иметь всеобъемлющий норматив.

Новая политика в экологической экспертизе «не замечает», что после проектирования и строительства объект должен соответствовать одной из семи категорий землепользования, предусмотренных в земельном кодексе. Кадастровая оценка земель и соответствия им проектных решений является важной нормой правового государства. В каждой категории землепользования имеются свои нормативно-методические документы, призванные обеспечить гармонию между инженерно-строительными решениями и природными закономерностями на основе специфических критериев оценки.

Поэтому на землях населенных пунктов необходимо проведение санитарно-гигиенической экспертизы, обеспечивающей сохранение среды обитания и здоровья человека, а не градостроительной документации или коммерческой (98  99) деятельности. На землях промышленности и сельскохозяйственного назначения – экспертиза техники и технологии. Инженерно-технические мероприятия должны учитывать природные процессы, так, как правило, являются их техногенным звеном. С другой стороны, их масштабы не должны выходить за рамки, установленные данной категорией природопользования.

На землях водного и лесного фонда, а также особо охраняемых природных территорий целью экспертизы является установление соответствия между выделенными категориями земель и ландшафтным районированием,

обеспечивающим сохранение природных круговоротов вещества и энергии, а в совокупности биологического разнообразия.

Практика природопользования свидетельствует, что приведенные выше специфические принципы экологической экспертизы достигаются на каждой категории землепользования не через «оценку соответствия требованиям технических регламентов», а опосредованно через природоохранные и природопользовательские проекты (схемы), которые в обязательном порядке разрабатываются на каждой категории. Существующие нормативно-методические документы, применяемые при проектировании и экспертизе, имеют обобщенное содержание для всей Российской Федерации и практически не учитывают природно-климатические особенности субъектов федерации. В технических регламентах не предусматривается дифференциация требований по экологическим, ландшафтным и другим особенностям территории России.


Учесть экологические (ландшафтные, санитарно-гигиенические, почвенные, гидрологические и др.) факторы призваны следующие природоохранные и природопользовательские проекты:

Состав земель	Проекты норм природопользования
Земли водного фонда	
1) бассейновый округ 2) гидрографический район 3) водохозяйственный участок	1. Гидрографическое и водохозяйственное районирование территории РФ 2. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов 3. Нормативы допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах 4. Водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы
Земли лесного фонда	
1) защитные леса и особо защитные участки лесов, 2) эксплуатационные леса; 3) резервные леса	1. Лесной план 2. Лесохозяйственный регламент 3. Проект освоения лесов (99 100)
Особо охраняемых территорий и объектов	
1) государственные природные заповедники, 2) национальные парки; 3) природные парки; 4) государственные природные заказники; 5) памятники природы; 6) дендрологические парки и ботанические сады; 7) лечебно-оздоровительные	1. Схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий. 2. Схемы охраны природы.

местности и курорты.	
Земли населенных пунктов	
1) градостроительное зонирование 2) функциональное зонирование 3) градостроительный регламент	1. Схема территориального планирования 2. Генеральный план 3. Проект норм твердых бытовых отходов, 4. Обеспечение санитарно-эпидемиологических требований
Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи	
Санитарно-защитная зона Промышленные узлы Территориально-производственные комплексы	1. Нормы образования и захоронения промышленных токсических отходов 2. Нормы предельно допустимых выбросов вредных веществ в атмосферный воздух 3. Нормы предельно допустимых сбросов сточных вод в водоемы
Земли сельскохозяйственного назначения	

Обязательные проекты норм природопользования призваны классифицировать соответствующие земли по их составу землепользования с выделением допустимых экономических интересов и экологических приоритетов. Требования к составу земель и проектам норм природопользования содержатся в кодексах и федеральных законах и призваны построить рациональную модель, на основе которой осуществляется использование природных ресурсов и размещение отходов жизнедеятельности и производства с учетом интересов настоящих и будущих поколений.

Обобщение различных проектов и необходимого состава земель является основой классификации для экологического законодательства. Без такой основы, например, снижается эффективность действующих нормативно-методических документов, а технические регламенты не получили приоритетного положения.

Принятые в различное время нормативно-методические документы являются основой для разработки экологических норм и правил природопользования-(100  101) -ния, дифференцированного на земли водного, лесного фондов, особо охраняемые природные территории, земли населенных пунктов. Они позволяют «корректно» интегрировать деятельность на землях промышленности и сельскохозяйственного назначения в природные процессы потому, что границы категорий землепользования и состав их земель условны и не препятствуют негативному влиянию техногенных факторов. Детализация категорий землепользования по их составу в соответствии с действующими кодексами является основой разработки экологических нормативов. Экологические нормы и правила должны проходить общественные слушания и утверждаться законодательным собранием.

Экологическая экспертиза проводится в целях: а) установления соответствия экологическим нормам и правилам в приведенной выше редакции; б) оценки предельного насыщения различными производствами и объектами категорий землепользования, в) изменения структуры категорий землепользования в пределах природного комплекса.

Каждой эпохе освоения природных ресурсов соответствуют свои технико-экономические возможности. Поэтому помимо нерешенных природоохранных проблем государство должно передавать следующим поколениям некоторые материальные блага в виде биосферных заповедников, самоочищающей способности воды водоемов и др., а также высокорентабельные природные ресурсы, экономическая выгода от которых должна направляться на решение природоохранных проблем, оставленных в наследство будущим поколениям.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Инструкция о порядке рассмотрения, согласования и экспертизы воздухоохраных мероприятий и выдачи разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферу по проектным решениям. Утверждена председателем Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды от 23.04.1984 г., Согласована Госстроем СССР 19.04.1984 г. № ВА-1878-20. Общесоюзный нормативный документ ОНД 1-84. – М.: Моск. отд. Гидрометеоздата, 1984. – 25 с.

2. Исполнение требований ГОСТ СНИП до техрегулирования. Письмо Госстроя от 22.12.2003 г. № ЛБ-8381/9 URL:http://www.lawrussia.ru/texts/legal_861/doc861a481x192.htm (дата обращения 26.02.2009)

3. О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Постановление Правительства РФ от 5.03.2007 г., № 145. // Рос. газ. – 2007. – 15 марта.

4. Об экологической экспертизе. федер. закон Рос. Федерации от 23 ноября 1995 г., №174-ФЗ. По состоянию на 10.01.2007 URL:<http://www.legis.ru/misc/doc.php?id=476> (дата обращения 25.02.2009)

5. Положение о проведении государственной экспертизы и утверждении градостроительной, предпроектной и проектной документации в Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2000 г. № 1008. Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 1, ст. 135 // Рос. газ. – 2001. – 23 января. Утратило силу постановлением Правительства Российской Федерации от 5.03.2007 г., № 145.

6. Ретеюм А. К. Трудный путь экспертизы. // Экологическая экспертиза. – 2008. – № 2. – С. 2 – 7.

© М.А. Креймер, 2009

Опубликовано: ГЕО—Сибирь —2009. Т. 4. Дистанционные методы зондирования Земли и фотограмметрия, мониторинг окружающей среды, геоэкология. Ч. 2: сб. матер. V Междунар. научн. конгресса «ГЕО—Сибирь—2009», 20—24 апреля 2009г., Новосибирск: СГГА, 2009. – 202 с. (С. 97 – 101).