

УДК 504:574

Михаил Абрамович Креймер, кандидат экономических наук, доцент, Сибирская государственная геодезическая академия, кафедра экологии и природопользования, 630108 Новосибирск, ул. Плеханова 10, тел. 3610886, kaf.ecolog@ssga.ru

## **Эффективность применения процедуры ОВОС на территории, где разрабатываются схемы территориального планирования и проводится кадастровая оценка земель**

Обоснована интеграция оценки воздействия на окружающую среду со схемой территориального планирования на основе природно-ресурсных проектов изыскания и организации природопользования

**Ключевые слова:** оценка воздействия на окружающую среду, схема территориального планирования, категории землепользования, санитарно-эпидемиологические требования

В международной практике «Заявление о воздействии на окружающую среду», а в последующем Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) проводится с целью координации деятельности федеральных ведомств и использования систематического, междисциплинарного подхода при принятии решений о реализации намечаемой хозяйственной деятельности, а не является «оправданием уже принятого решения» (1969 г.). В России Руководство по оценке воздействия промышленности на окружающую среду и природоохранные критерии при размещении предприятий: [Пер. с англ. Программа ООН по окружающей среде, Новосибирск.1989] стали использовать с 1989 года, в которых критерии «не рекомендуют готовых законченных процедур или методик. Они скорее очерчивают рамки, внутри которых ЕИА можно структурировать и проводить (ЕИА = ОВОС – прим. М.А. Креймера), чтобы разрешить наиболее часто встречающиеся ситуации». Для получения убедительных выводов ОВОС в России (1992 г.) были разработаны Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия. В развитие статьи 41 закона РФ «Об охране окружающей природной среды» (1991 г.), Минприроды рекомендовало разработку ОВОС и выделило 25 объектов и видов деятельности, для которых учет ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических, нравственных последствий с приоритетом охраны здоровья человека и благосостояния населения, является обязательным.

В федеральном законе «Об охране окружающей среды» [2002, 7-ФЗ] предусмотрена глава VI и статья 32 о проведении ОВОС: «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 субъектов хозяйственной и иной деятельности».


Для совершенствования методологии ОВОС первостепенную роль играет статья 6 Земельного кодекса [2001, 136-ФЗ]. Объектами земельных отношений являются земельные участки, а также земля как природный объект и природный ресурс. За этот период времени приняты федеральные законы (кодексы РФ), в части регулирования отношений по использованию природных объектов и природных ресурсов. Однако в них отсутствуют правовые нормы, сохраняющие биосферу как единый объект, обеспечивающие устойчивое развитие.

Отставание правовых норм, защищающих интересы окружающей среды, и «правильных» договорных отношений между природой и обществом, потребовало своей классификации в виде 7-и категорий землепользования.

На землях водного фонда по Водному кодексу [2006, 74-ФЗ] управление достигается по 20 бассейновым округам, с выделением гидрографических районов и водохозяйственных участков. Учет интересов достигается в Схеме комплексного использования и охраны водных объектов. Мероприятия касаются участков и направлены на сохранение водных объектов (река, озеро).

На землях лесного фонда по Лесному кодексу [2006, 200-ФЗ] выделяются лесные участки, которые по целевому назначению подразделяются на защитные, эксплуатационные и резервные леса. Основными территориальными единицами управления являются леса, лесничества и парки, для которых разрабатываются лесохозяйственные регламенты.


В интересах ныне живущих и будущих поколений устанавливаются земли особо охраняемых территорий и объектов, включающие заповедные, лечебно-оздоровительные, а также природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения. Правила устройства этих земель определяются кодексом [2001, 136-ФЗ] и федеральными законами об особо охраняемых природных территориях [1995, 33-ФЗ], о животном мире [1995, 52-ФЗ], о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах [1995, 26-ФЗ].

Деятельность на землях сельскохозяйственного назначения и промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землях для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения, помимо земельного кодекса регулируется (99  100) специальными федеральными законами, содержание которых определяется задачами освоения природно-ресурсного потенциала. Площадь участка определяется почвенным плодородием [2001, 136-ФЗ] и масштабами залежей полезных ископаемых [Закон о недрах, 1992, № 2395-1].

Земли населенных пунктов образуют самостоятельную категорию и в то же время могут включать все выше перечисленные категории землепользования. Регулирование различных и порой противоречивых интересов достигается функциональным зонированием на следующие территориальные зоны: рекреационные, жилые, общественно-деловые, инженерных и транспортных инфраструктур, производственные, сельскохозяйственного использования, специального назначения, военных объектов, иные территориальные зоны в интересах поселений [статья 85,

Градостроительного кодекса 2004, 190-ФЗ]. Состав земель населенных пунктов выстроился на основе применения СНиП 2.07.01-89\*. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. В настоящее время он актуализирован в свод правил СП 42.13330.2011.

Кумулятивный {собирабельный, интегральный и т.д.} характер формирования земель населенных пунктов приводит к объединению некоторых функциональных зон для получения наибольшей экономической выгоды, за счет ухудшения потребительных свойств среды обитания человека. Эта негативная тенденция прослеживается в Градостроительном кодексе РФ [2004, 190-ФЗ]. За 7 лет законодательным собранием было внесено 40 дополнений и изменений. Для обеспечения устойчивого (социально-экономического) развития общества кодекс [2004, 190-ФЗ] необходимо рассматривать в совокупности с жилищным кодексом [2004, 188-ФЗ] и федеральным о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [1999, 52-ФЗ]. Если первый формирует рыночные отношения в строительстве, то второй федеральный кодекс регламентирует жилищные права человека на безопасность и неприкосновенность [статья 1, 2004, 188-ФЗ]. Третий закон формирует санитарно-эпидемиологические требования обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека [глава 3, 1999, 52-ФЗ].

Воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности и административно-территориального деления России формируется {определяется, складывается} в результате градостроительной деятельности по нормам территориального планирования (ТП) [глава 3, 2004, 190-ФЗ]. ТП направлено на определение назначения территории, исходя из совокупности факторов, обеспечивающих устойчивое развитие территорий [статья 9, 2004, 190-ФЗ]. Документы ТП являются обязательными при принятии и реализации решений. В результате этого занижается роль других проектных и нормирующих природопользование документов, предусмотренных в каждой из 6-ти категорий землепользования. Опыт проектно-сметного дела по СН 202-81 показывает, что схема является низшим уровнем проектирования. Она отображает взаимоотношение частей в искусственно установленной системе без подробностей, т.е. в главных чертах. Также необходимо учитывать, что (100  101) природно-территориальные комплексы не совпадают с границами административно-территориального деления, а вместе они входят в противоречие с ресурсной обеспеченностью отдельных социально-экономических территорий и экологическими эстерналиями. Наряду с территориальной неопределенностью, трудно надеяться на стабильность экономических возможностей государства и интересов общества на 10-ти или 20-тилетний период утверждения Схемы территориального планирования (СТП).


Перечисленные факторы {причины, обстоятельства, моменты} нарушают устойчивое развитие территории, которое должна обеспечить СТП. В Указе Президента России № 236 (1994 г.) приведены основные задачи по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. В другом Указе № 440 (1996 г.) принята Концепция перехода России к устойчивому развитию.

Критерием принятия решений с сохранением устойчивого развития является положение: «никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если выгода от нее не превышает вызываемого ущерба». К настоящему времени более подробно изучены подходы по обеспечению устойчивого развития районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей [постановление Государственной думы от 28.06.2000 г., № 504-III ГД]; обеспечению устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России [распоряжение Правительства России от 4.02.2009 г., № 132-р]; обеспечению устойчивого развития сельских территорий России [распоряжение Правительства России от 30.11.2010 г., № 2136-р]. С 1999 года в России ведутся работы по устойчивому лесопользованию.

Наиболее сложным фрагментом в создании СТП является оценка ожидаемого эффекта и возможного ущерба, чтобы воспользоваться формулой по определению устойчивости развития. Окружающая среда, человек и общество – многогранны, сложность которых уходит в их глубь, а взаимодействие между ними разворачивается во времени и может быть оценено только в будущем.

Поэтому, в настоящее время имеется единственная методическая возможность для разработки СТП – использовать научно обоснованные правила и нормы природопользования, обусловленные {свойственные, присущие} для каждой категории землепользования, в определенной мере автономные друг от друга, но этим самым обеспечивающие минимизацию ущерба и максимальное использование естественных процессов воспроизводства основ всех форм жизни, дополненные техногенезом.

Необходимо принять следующую модель {мера, аналог, образец}, обеспечивающую устойчивое развитие. ОВОС выступает аналитическим инструментом по установлению взаимодействующих или изолированных принятых участков. СТП выступает инструментом синтеза, т.е. установления правил и норм сосуществования различных категорий землепользования, встречающихся на одном участке.


В земельном кодексе [статья 11.1] «... участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами». В этом определении приведены основы права и «квант» организации (101  102) природопользования. На землях водного фонда принят водохозяйственный участок [статья 1, 2006, 74-ФЗ]: «часть речного бассейна, имеющая характеристики, позволяющие установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры использования водного объекта (водопользования)». Неопределенным являются количество водохозяйственных участков и их границы [статья 32, 2006, 74-ФЗ]. На землях лесного фонда лесной участок определяется при проектировании с учетом лесотаксационных выделений, по их границам и площадям. В проектной документации указываются целевое назначение и вид разрешенного использования лесного участка [статьи 7 и 69, 2006, 200-ФЗ].

Особо охраняемыми природными территориями являются «участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где

располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое ... значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны». К ним прилегают участки, составляющие охранные зоны эндемичных и реликтовых объектов [статья 2, 1995, 33-ФЗ]. Для сохранения среды обитания объектов животного мира должны предусматриваться неприкосновенные и защитные участки, [статья 22, 1995, 33-ФЗ].

Для земель населенных пунктов участки используются в составлении градостроительных планов [статья 44, 2004, 190-ФЗ] и для размещения объектов капитального строительства [статья 37, 2004, 190-ФЗ]. При планировке и застройке городских и сельских поселений, а также при проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов должны соблюдаться санитарные правила [статья 12, 1999, 52-ФЗ].

На землях промышленности выделяют участки недр [статья 1.2, 1992, № 2395-1] для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, в виде горного отвода [статья 7, 1992, № 2395-1].

Экологические проблемы возникают при некотором наложении друг на друга участков из различных категорий землепользования. Это наложение может приводить, как к положительным эффектам устойчивого развития, так и к противоречиям, явным при действии на здоровье человека, и не явным отдаленным чрезвычайным явлениям природного и техногенного характера. Целью СТП является закрепление положительных эффектов и профилактика негативных последствий при совместном использовании некоторых участков, содержащих конфликтующие виды деятельности. Только в таком случае возможно исполнение принципов градостроительной деятельности [статья 2, 2004, 190-ФЗ]: сбалансированный учет известных факторов, установленных на знании об окружающей среде; понимании потенциальной экологической опасности территориального планирования, включающего (102  103) вред для одних, риск для других и получение прибыли для третьих хозяйствующих субъектов.

Для сохранения биосферы в целом законодательство должно быть дополнено экологическим и санитарно-эпидемиологическим сервитутом. Кадастровая оценка земельных участков должна проводиться по экологическим и гигиеническим критериям, являться информационной основой при проведении ОВОС и обеспечивать на этой основе разработку СТП.

© М.А. Креймер, 2012

Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2012. VIII Междунар. научн конгр., 10-20 апреля 2012 г., г. Новосибирск: Междунар. научн. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью»: сб. материалов в 4 т. Т.3. – Новосибирск: СГГА, 2012 – 200 с.

Страницы первоисточника (98  103)