

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 дискуSSIONНЫМИ.

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 на рамки, установленные данной категорий 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 местности и курорты.	1. Схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий. 2. Схемы охраны природы.

Земли населенных пунктов	
1) градостроительное зонирование	1. Схема территориального планирования
2) функциональное зонирование	2. Генеральный план
3) градостроительный регламент	3. Проект норм твердых бытовых отходов, 4. Обеспечение санитарно-эпидемиологических требований
Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи	
Санитарно-защитная зона	1. Нормы образования и захоронения промышленных токсических отходов
Промышленные узлы	2. Нормы предельно допустимых выбросов вредных веществ в атмосферный воздух
Территориально-производственные комплексы	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 и 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 Международ. научн. конгресса «ГЕО—Сибирь—2009», 20—24 апреля 2009г., Новосибирск: СГГА, 2009. – 202 с. (С. 97 – 101).