



## ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА В СВЕТЕ ПРИНЯТИЯ НОВОЙ РЕДАКЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1 января 2007 г. вступили в силу отдельные положения Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 18.12.06 № 232-ФЗ, направленные на устранение административных барьеров жилищному строительству в целях увеличения его объемов. Изменения, внесенные в законодательство Российской Федерации в области обеспечения экологической и иной безопасности, в частности ликвидация процедуры государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) проектной и иной документации применительно к особо опасным и технически сложным объектам, а также документации хозяйственной и иной деятельности, могут привести к значительному негативному воздействию на окружающую среду и ликвидации государственного экологического контроля указанных объектов.

Необходимо отметить, что положения закона № 232-ФЗ противоречат не только российским принципам в области охраны окружающей среды, но и многим документам, принятым в развитие конституционных и иных экологических прав человека и гражданина, а также международным соглашениям. Согласно принципу Декларации ООН по окружающей среде и развитию<sup>1</sup> государства должны принимать эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Забота о человеке является центральным звеном деятельности по обеспечению устойчивого развития. Люди «имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой».

В соответствии с Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию<sup>2</sup>, принятой в целях реализации международных соглашений (Декларация по окружающей среде и развитию от 14.06.92, Конвенция о биологическом разнообразии от 05.06.92), последовательный переход к устойчивому развитию должен обеспечивать сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей. Согласно Экологической доктрине Российской Федерации, принятой распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.02 № 1225-р, устойчивое развитие Российской Федерации, обеспечение высокого качества жизни и здоровья ее населения, а также национальная

<sup>1</sup> Утверждена Конференцией ООН, проходившей 3–14 июня 1992 г. в г. Рио-де-Жанейро (Бразилия).

<sup>2</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 01.04.96 № 440 (РГ 96-67).

безопасность могут быть обеспечены только при условии совершенствования механизма и усиления роли государственной и общественной экологической экспертизы, включая экспертизу проектов, технологий и государственных программ. Этими положениями определены стремление законодателя и политическая воля Российской Федерации совершенствовать механизм экологической экспертизы.

Так, с учетом изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации в области экологической экспертизы, объектами ГЭ федерального уровня являются:

- ✧ проекты:
  - ✧ нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации;
  - ✧ федеральных целевых программ, в которых предусматривается строительство и эксплуатация объектов хозяйственной деятельности, воздействующих на окружающую среду (в части размещения их с учетом режима охраны природных объектов);
  - ✧ соглашений о разделе продукции;
  - ✧ технической документации на новые технику и технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду;
- ✧ материалы:
  - ✧ комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, зон экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации;
  - ✧ обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может негативно влиять на окружающую среду, если их выдача относится (в соответствии с законодательством Российской Федерации) к компетенции федеральных органов исполнительной власти;
- ✧ объекты ГЭ, указанные в федеральных законах: «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.95 № 187-ФЗ, «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17.12.98 № 191-ФЗ, «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.98 № 155-ФЗ;
- ✧ вышеуказанные проекты, материалы и объекты, ранее получившие положительное заключение ГЭ, в случаях, указанных в Федеральном законе «Об экологической экспертизе».

Таким образом, из перечня объектов обязательной ГЭ исключены не только предпроектная и иные виды документации, обосновывающие



хозяйственную и иную деятельность, которая может прямо или косвенно воздействовать на окружающую природную среду (документация, обосновывающая выбор места размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов; инвестиционный проект; «градостроительная документация» – документация по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая как территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировка территории), но и материалы технико-экономических обоснований (ТЭО) и проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций, в том числе ТЭО и проектов хозяйственной деятельности, которая может воздействовать на окружающую природную среду сопредельных государств и другие объекты, оказывающие ключевое влияние на состояние окружающей среды в России, за исключением объектов, подпадающих под действие трех названных федеральных законов.

В связи с этим возникает неоднозначная ситуация, когда процедура оценки воздействия на окружающую среду и связанный с ней институт экологической экспертизы, создававшийся многолетними усилиями ведущих специалистов разных областей с целью сохранить и улучшить окружающую среду, становятся невостребованными.

Очевидно, что в данном случае найдется достаточно заказчиков, которые, вздохнув с облегчением, начнут проводить свои планы в жизнь без учета экологического фактора, оставляя после себя непригодные к использованию водоемы, вырубленные леса, многокилометровые свалки и т.п. С учетом развития в России одного из секторов общества (некоммерческого) такая ситуация довольно быстро приведет к росту общественного недовольства и возможной дестабилизации обстановки на региональном и территориальном уровнях.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» – закон прямого действия, т.е. в нем содержится мало отсылочных (бланкетных) норм к иному законодательству и подзаконным нормативным правовым актам. Именно благодаря механизму прямого действия это один из наиболее востребованных и применяемых на практике экологических законов. Кроме того, в законодательстве Российской Федерации нет ни одного законодательного акта федерального уровня, регулирующего процедуру ведомственной экспертизы. Необходимо иметь в виду, что ГЭЭ представляет собой одну из мер охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования, поэтому, выступая, по сути, в роли предупредительной формы государственного экологического контроля, она входит в сферу экологического надзора.

В связи с этим изменения, вносимые в законодательство Российской Федерации об экологической экспертизе, должны быть направлены на

совершенствование законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и экологической экспертизе, а не на сокращение объектов, подлежащих обязательной ГЭЭ. Исключение предпроектной и проектной документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность (строительство, реконструкцию и т.д.), из перечня объектов экологической экспертизы приведет к реализации субъектами хозяйственной и иной деятельности решений, не ориентированных на экологическую безопасность Российской Федерации и не содержащих мероприятия по охране окружающей среды (например, внедрение наилучших существующих технологий, выбор альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе места размещения объекта, выбора технологий и др.) или отказа от нее с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду).

Кроме того, в соответствии с п. 9 ст. 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности основывается, в том числе, и на принципе осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности. Это положение не только разделяет законодательное регулирование вопросов градостроительной деятельности и охраны окружающей среды, но и подчеркивает подчинение градостроительной деятельности требованиям природоохранного законодательства. Исключение из круга объектов ГЭЭ вопросов, связанных с градостроительной деятельностью, фактически, направлено на устранение независимой экологической оценки последней и ее монополизации. Государственная (градостроительная) экспертиза, установленная Градостроительным кодексом Российской Федерации, проводится для оценки соответствия проектной документации требованиям технических регламентов (определенная и ограниченная задача). Следует отметить, что Федеральным законом «О техническом регулировании» также определена область правового регулирования, и не предполагается устанавливать технические регламенты на все объекты хозяйственной деятельности и направления государственного управления, включая контроль.

Так, в соответствии с п. 5 ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации предмет государственной экспертизы – оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требований пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов. Предметом ГЭЭ в соответствии с внесенными изменениями является «оценка на соответствие требованиям технических регламентов».



изводственные объекты, линии связи, объекты обороны и безопасности, объекты, сведения о которых составляют государственную тайну, особо опасные, технически сложные, уникальные объекты и т.д.

Таким образом, с введением в действие п. 6 ст. 49 Кодекса из сферы действия ведомственных государственных экспертиз проектной документации, в том числе ГЭЭ, выводятся все перечисленные экологически потенциально опасные объекты, что противоречит целям разработки и принятия Кодекса – устранению административных барьеров в целях увеличения объемов жилищного строительства.

2. В проекте постановления Правительства Российской Федерации «О составе и требованиях к содержанию разделов проектной документации применительно к различным видам объектов капитального строительства, в том числе к линейным объектам, составе и требованиях к содержанию разделов проектной документации применительно к отдельным этапам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также составе и требованиях к содержанию разделов проектной документации, представляемой на государственную экспертизу проектной документации и в органы государственного строительного надзора» раздел «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» должен содержать положения, в которых учтена сложившаяся практическая деятельность при подготовке проектной документации на государственную экологическую экспертизу, т.е. на основании Пособия к СНиП 11-01-95 по разработке раздела проектной документации «Охрана окружающей среды», рекомендованного к использованию Госстроем России от 12.04.00 № ЛБ-1491/5 и Госкомэкологией России от 30.03.00 № 13-1/25-477 с учетом изменений в законодательстве Российской Федерации. В данном разделе должны быть соответствующие подразделы: материалы оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), охрана и рациональное использование земель, охрана атмосферного воздуха, охрана поверхностных и подземных вод, охрана окружающей среды при обращении с отходами производства, охрана растительного и животного мира и т.д.

Предлагаемое содержание раздела позволит при проведении государственной экспертизы четко установить воздействие намечаемой деятельности на каждый компонент окружающей среды (природный ресурс).

Одновременно указанное предложение может быть реализовано посредством внесения изменений в п. 8 ст. 48 Градостроительного кодекса, в частности, изменения редакции со слов «перечень мероприятий по охране окружающей среды» на слова «материалы оценки воздействия на окружающую среду». При этом порядок проведения, включая требования к материалам, должен определяться федеральным органом исполнитель-



ной власти в области экологической экспертизы. Реализация указанных предложений повлечет за собой переработку Положения об «ОВОС».

В соответствии с действующим природоохранным законодательством процедура подготовки экологически обеспеченных проектов – национальная процедура «оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности» (ОВОС), состоит из двух связанных между собой элементов: ОВОС и ГЭЭ. Процедура ОВОС сопровождает разработку документации по намечаемой деятельности с этапа градостроительного и экологического обоснования, разработки технического задания на проведения ОВОС до экспертизы проектной документации. При этом она прежде всего ориентирована именно на объекты градостроительной и иной хозяйственной деятельности.

Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду – процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению негативных воздействий на окружающую среду.

Таким образом, реализация указанного предложения позволит соблюсти основные принципы в области охраны окружающей среды:

- ✧ презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- ✧ обязательность проведения ГЭЭ проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- ✧ обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- ✧ принцип запрета реализации объектов хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;
- ✧ принцип соблюдения права каждого гражданина на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду.

3. Согласно п. 3 ст. 49 Кодекса государственная экспертиза проектной документации не проводится в отношении проектной документации

объектов капитального строительства, получивших положительное заключение государственной экспертизы и применяемой повторно (далее – типовая проектная документация) или модификации такой проектной документации, не затрагивающей конструктивных и других характеристик надежности и безопасности объектов капитального строительства.

Следует отметить, что данное положение ставит под угрозу экологическую безопасность в Российской Федерации, так как в случае рассмотрения проектной документации на соответствие экологическим требованиям учитывается существующая (фоновая) антропогенная нагрузка, оцениваются экологические последствия намечаемой деятельности, категория земель, достаточность разработки мер по уменьшению и предотвращению негативных воздействий, социальная напряженность и т.д.

Таким образом, типовой объект может нанести непоправимый экологический вред в случае его реализации на определенной территории без учета ее природных, географических и иных особенностей. Для исключения возникновения подобных ситуаций в Российской Федерации используется ГЭЭ, которая является превентивной мерой экологического контроля, способствующей принятию экологически ориентированных управленческих решений.

В случае ее упразднения, а также введения в действие п. 3 и 4 ст. 54 Кодекса для указанных объектов уполномоченные органы государственной власти в области охраны окружающей среды смогут выявить нарушения природоохранных норм лишь после запуска объектов в эксплуатацию, т.е. «постфактум».

В соответствии со ст. 34 ФЗ «Об охране окружающей среды» «нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление (по решению суда) размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов».

Таким образом, п. 3 ст. 49 Кодекса в действующей редакции приводит к столкновению норм экологического права и градостроительных инициатив и может привести к необоснованной потере инвестиций в случае запрещения деятельности или сноса объектов капитального строительства.

4. В целях реализации указанных предложений необходимо внести изменения и дополнения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (в части, касающейся изменения понятия оценки воздействия на окружающую среду; обязанности наличия материалов оценки воздействия на окружающую среду для подготовки проектной и иной документации применительно к указанным объектам хозяйственной и иной деятельности; запрета реализации проектной и иной документации на строительство указанных объектов и работ по их реализации, если мате-





риалы оценки воздействия на окружающую среду данной документации не имеют положительного заключения ГЭЭ), в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (в части, касающейся закрепления обязательности проведения ГЭЭ материалов оценки воздействия на окружающую среду, разрабатываемых в составе проектной и иной документации применительно к указанным объектам), а также иные законодательные акты Российской Федерации.

Конечно, для реализации этих предложений потребуется внести изменения в некоторые нормативные правовые акты Российской Федерации и разработать соответствующие акты Российской Федерации.

Вместе с тем разрешение сложившейся ситуации в области экологической экспертизы связано с необходимостью принять меры для устранения дублирования функций в области экологической экспертизы федеральными органами исполнительной власти (Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования). В связи с этим в целях исключения дублирования полномочий Ростехнадзора и Росприроднадзора в установленных сферах деятельности и упорядочивания полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности необходимо сосредоточить функции по проведению государственного экологического контроля и ГЭЭ в одном федеральном органе исполнительной власти (Ростехнадзоре) без изменения существующей структуры федеральных органов исполнительной власти. Сосредоточение полномочий в области экологической экспертизы в Ростехнадзоре прежде всего обусловлено выполнением им комплекса функций по экологическому, технологическому, строительному и атомному надзору, что позволит обеспечить соблюдение российских и международных принципов в области охраны окружающей среды и усилить комплексный подход к оценке воздействия на окружающую среду деятельности по строительству особо опасных и технически сложных объектов и иных объектов хозяйственной и иной деятельности до принятия решения о начале реализации данных объектов.