



Основные проблемы в области ГЭЭ

Одна из важных проблем – разграничение полномочий в области ГЭЭ в связи с возможностью их дублирования федеральными органами исполнительной власти в области экологической экспертизы – Ростехнадзором и Росприроднадзором.

В рамках выполнения решений Правительства Российской Федерации Ростехнадзор направлял в Правительство Российской Федерации и Министерство природных ресурсов Российской Федерации предложения (исх. от 25.06.07 № КП-23/743) о совершенствовании управления в сфере охраны окружающей среды и об оптимизации полномочий федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере, предусматривая сосредоточение в Ростехнадзоре полномочий по ГЭК и ГЭЭ на всех объектах федерального уровня.

Деятельность Ростехнадзора по разграничению полномочий при проведении государственной экологической экспертизы была сосредоточена в рамках разработки, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», а также во исполнение Плана-графика первоочередной разработки федеральными органами исполнительной власти и рассмотрения Правительственной комиссией по проведению административной реформы в 2006 г. стандартов государственных услуг, административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан, а также оказывающих существенное влияние на деятельность юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, утвержденного протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 23 декабря 2005 г. № 47 (раздел II, пункт 2).

Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования исполнения государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы утвержден совместным приказом Ростехнадзора и МПР России от 10.09.07 № 619/235. Письмом Ростехнадзора от 12.09.07 № НК-42/496 данный административный регламент направлен на государственную регистрацию в Минюст России. В соответствии с письмами Ростехнадзора от 16.10.07 № БК-42/218 и от 4.12.07 № БК-42/422 Ростехнадзор просил Минюст России продлить срок государственной регистрации совместного приказа Ростехнадзора и МПР России от 10.09.07 № 619/235 до внесения в него соответствующих изменений по замечаниям Минюста России и до уточнения по нему позиции Минэкономразвития России.

Минюст России письмом от 14.12.07 № 01/13109-АБ возвратил совместный приказ Ростехнадзора и МПР России от 10.09.07 № 619/235 без государственной регистрации, ввиду отсутствия согласования Минэкономразвития России.

22 ноября 2007 г. Управление государственного экологического надзора Ростехнадзора (подразделение Ростехнадзора, ответственное за разработку административного регламента) обратилось в Департамент государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России с просьбой разъяснить необходимость повторного направления указанного административного регламента в Минэкономразвития России или о возможности его согласования.

Департамент государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России письмом от 10.01.07 № Д05-4298 сообщил Ростехнадзору, что до урегулирования противоречий в законодательстве Российской Федерации разработка данного административного регламента преждевременна. Копия письма из Минэкономразвития России направлена в адрес Минюста России.

Принятие административного регламента направлено на определение сроков и последовательности действий (административные процедуры) Ростехнадзора и Росприроднадзора, порядка взаимодействия между структурными подразделениями и должностными лицами этих ведомств, а также их взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы.

26 декабря 2007 г. Ростехнадзор обратился (исх. № КП-08/1745) в Правительственную комиссию по проведению административной реформы с просьбой определить возможность направления совместного приказа Ростехнадзора и МПР России от 10.09.07 № 619/235 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и исполнения государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы» на государственную регистрацию в Минюст России без повторного неоднократного его направления в Минэкономразвития России.

По результатам рассмотрения указанного обращения будет принято соответствующее решение по данному административному регламенту¹.

Еще одна проблема обусловлена ликвидацией одного из главных инструментов предупредительного ГЭК – процедуры ГЭЭ предпроектной, проектной и иной документации по строительству объектов хозяйствен-

¹ «Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы» утвержден приказом Ростехнадзора и МПР России от 10.09.07. № 619/235, зарегистрированным Минюстом России от 14.03.08, регистрационный № 11343. (Примечание редакции).



ной и иной деятельности, в том числе особо опасных и технически сложных объектов, реализация которых может оказывать значительное негативное воздействие на окружающую среду, а также иной документации. Осуществление мониторинга правоприменительной практики Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 18.12.06 № 232-ФЗ, в части, касающейся исключения из объектов экологической экспертизы предпроектной и проектной документации по строительству объектов хозяйственной деятельности.

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 в целях увеличения объемов жилищного строительства и устанавливающие внесение изменений в законодательство Российской Федерации в области обеспечения экологической и иной безопасности, в частности ликвидации процедуры ГЭЭ предпроектной и проектной документации по строительству объектов хозяйственной и иной деятельности, в том числе особо опасных и технически сложных объектов, реализация которых может оказывать значительное негативное воздействие на окружающую среду, а также к ликвидации ГЭК при строительстве указанных объектов.

Фактически указанный закон ликвидировал один из главных инструментов предупредительного ГЭК – ГЭЭ, а также сам экологический контроль при строительстве экологически опасных объектов. В результате упрощены процедуры экологической оценки при получении разрешений на осуществление градостроительной деятельности, в том числе такой экологически опасной, как строительство атомных электростанций, масштабных гидротехнических сооружений, нефтепроводов, химических и металлургических предприятий. При этом отдельные проекты, реализация которых не предполагает создания объектов капитального строительства, в том числе в сфере природопользования, а также проекты рекультивации земель, консервации и ликвидации особо опасных и технически сложных объектов в настоящее время вообще не подлежат проверке на соответствие природоохранным требованиям. В то же время преодоление избыточных административных барьеров, ограничивающих инвестиционную деятельность или препятствующих ей, не должно негативно отражаться на состоянии окружающей среды.

В соответствии со статьей 3 и пунктом 1 статьи 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.02 № 7-ФЗ при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, оценка воздействия на окружающую среду обязательна. Поэтому в состав документов, необходимых для проведения ГЭЭ проектной документации,

должны быть включены и материалы оценки воздействия на окружающую среду.

Ростехнадзор считает необходимым восстановить процедуру ГЭЭ применительно к особо опасным и технически сложным объектам хозяйственной и иной деятельности, а также включить требования о разработке материалов оценки воздействия на окружающую среду в состав проектной документации для указанных объектов.

Следует отметить, что до 1 января 2007 г. Ростехнадзор организовывал и проводил ГЭЭ предпроектной, проектной и иной документации применительно к особо опасным и технически сложным объектам. Реализация данного предложения позволит обеспечить соблюдение российских и международных принципов в области охраны окружающей среды и усилить комплексный подход к оценке воздействия на окружающую среду при строительстве особо опасных и технически сложных объектов до принятия решения о начале эксплуатации данных объектов.

Государственная экспертиза, проводимая по Градостроительному кодексу Российской Федерации, имеет ограниченную задачу – оценку соответствия проектной документации требованиям технических регламентов. При этом Федеральным законом «О техническом регулировании» не предполагается охватывать техническими регламентами все виды хозяйственной деятельности, к которым относятся проекты строительства. В силу сложности и многогранности взаимосвязей в природной среде все вариации природоохранных условий, ограничений и нормативов для разнородных объектов экспертизы в технических регламентах предусмотреть невозможно.

Десятилетний опыт организации и проведения ГЭЭ показал жизнеспособность и эффективность данного механизма как правового инструмента превентивного контроля намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Применение закона позволяло комплексно оценивать намечаемую хозяйственную и иную деятельность, выявлять факторы негативного антропогенного воздействия на окружающую среду и здоровье человека, вырабатывать меры к их устранению или минимизации. Данная процедура позволяет реализовывать на практике конституционные права граждан на благоприятную окружающую среду, на получение достоверной информации о ее состоянии, а также права граждан и общественных объединений на участие в принятии экологически значимых решений.

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 безопасность могут быть обеспечены только при условии совершенствования механизма и усиления роли государственной и общественной экологической экспертизы, включая экспертизу проектов, технологий и государственных программ.



Положением об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.07 № 145, установлено, что государственная экспертиза проектной документации проводится государственным учреждением, подведомственным Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Министерством обороны Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными указами Президента Российской Федерации, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или подведомственными им государственными учреждениями. Привлечение Ростехнадзора или его территориальных органов к проведению или к проверке проведения государственной экспертизы проектной документации, в том числе в части учета экологических требований, нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрено.

Таким образом, Ростехнадзор не имеет механизмов для осуществления мониторинга учета экологических требований при проведении государственной экспертизы проектной документации.

В Ростехнадзоре обеспокоены возможными негативными последствиями реализации объектов градостроительной деятельности, решения об осуществлении которых принимались при упрощенной процедуре экологической оценки (только проверка проектной документации на соответствие требованиям экологических регламентов). Необходимо отметить, что негативные последствия строительства таких опасных объектов, как, например, атомные и гидроэлектростанции, нефтепроводы, химические и нефтехимические предприятия, при недооценке экологических факторов проявятся в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Изменения, происходящие в социально-экономическом развитии Российской Федерации, требуют особого внимания к вопросам обеспечения экологической безопасности.

В связи с этим нужно уточнить роль ГЭЭ в системе принятия экологически значимых решений, особенно в отношении намечаемой экологически опасной хозяйственной и иной деятельности путем внесения изменений в действующее законодательство.

Ростехнадзор как специально уполномоченный орган в области экологической экспертизы в 2007 г. активно участвовал в нормотворческой деятельности в области экологической экспертизы.

Являясь (в соответствии с письмом аппарата Правительства Российской Федерации от 11.04.07 № П12-10230) главным исполнителем, Ростехнадзор направил 20 апреля 2007 г. (исх. № КП-08/486) в Правительство Российской Федерации проект положительного официального отзыва Правительства РФ на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и Градостроительный кодекс Российской Федерации» № 401845-4, внесен-

ный депутатом Государственной Думы В.А. Грачевым и подготовленный с учетом замечаний и предложений федеральных органов исполнительной власти. Представленным законопроектом (пункты 1 и 3 статьи 1) предлагается дополнить статьи 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» новыми положениями, устанавливающими, что объектом ГЭЭ федерального и регионального уровней является, в том числе, проектная документация, обосновывающая хозяйственную и иную деятельность на особо охраняемых природных территориях и их объектах.

Ростехнадзор, будучи головным исполнителем в соответствии с письмом аппарата Правительства Российской Федерации от 09.08.07 № П12-23021, направил (13.09.07, исх. № КП-09/1229) в Правительство Российской Федерации проект поправок Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и Градостроительный кодекс Российской Федерации» № 401845-4, внесенному депутатом Государственной Думы В.А. Грачевым и принятому Государственной Думой в первом чтении 25.05.07, подготовленных с учетом замечаний и предложений федеральных органов исполнительной власти. Данными поправками предлагается урегулировать вопросы, касающиеся проведения ГЭЭ проектной документации объектов, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения, а также проектной документации особо опасных и технически сложных объектов, определяемых в соответствии с законодательством Российской Федерации. Поправки к законопроекту предусматривают внесение изменений в статьи 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» в части дополнения перечня объектов ГЭЭ федерального и регионального уровня. Кроме того, предполагается внести соответствующие изменения в статью 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Основные задачи в области экологической экспертизы на 2008 г.:

- ❖ восстановление процедуры ГЭЭ применительно к особо опасным и технически сложным объектам хозяйственной и иной деятельности, а также включение требования о разработке материалов оценки воздействия на окружающую среду в состав проектной документации для указанных объектов;
- ❖ сосредоточение в Ростехнадзоре полномочий в области экологической экспертизы в полном объеме;
- ❖ совершенствование нормативно-методического обеспечения процедуры ГЭЭ и нормативно-правового регулирования осуществления федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области экологической экспертизы.