

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

З.Н. Замятина

В статье актуализировано развитие государственной экологической экспертизы, имеющей важное значение среди инструментов управления природопользованием и охраной окружающей среды с точки зрения оценки допустимости экологических воздействий и предотвращения негативных последствий, связанных с реализацией хозяйственных решений. Проанализированы проблемы организации и проведения экспертизы на региональном уровне. Предложены новые подходы по принятию управленческих решений в области экологических оценок планируемой деятельности в целях оптимизации процесса государственной экологической экспертизы.

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях развития общества интенсификация хозяйственной деятельности повлекла за собой значительную антропогенную нагрузку на окружающую среду. Особое беспокойство вызывает нерациональное и неэффективное использование природных ресурсов, нарушение естественных систем, ухудшение экологических условий проживания. В этой связи в конце XX-го и начале XXI-го столетия стали актуальны идеи устойчивого развития, и в мире происходит смена приоритетов природоохранной политики: от ликвидации возникших негативных экологических последствий социально-экономического развития к предотвращению возможного ущерба окружающей среде. Такая природоохранная политика стала проводиться большинством промышленно развитых стран, она не только экологически приемлема, но и экономически выгодна [1, 2].

Россия, поддержавшая принципы устойчивого развития, сначала приняла Концепцию перехода к устойчивому развитию (1996 г.), а затем – Экологическую Доктрину (2002 г.), определившую цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период. Одной из основных задач российской природоохранной политики является обеспечение эффективного государственного управления охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов, соответствующего демократическому устройству и рыночной экономике [3].

В настоящее время в России существуют методы управления природопользованием и охраной окружающей среды, которые применяются как со стороны государства (административные методы), так и со сторо-

ны хозяйствующих субъектов – природопользователей и общественности. К административным методам управления относятся: государственная экологическая экспертиза, государственный экологический контроль, государственный экологический мониторинг, государственное нормирование. Со стороны природопользователей развиваются такие методы, как оценка воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, экологическое нормирование, производственный экологический контроль, экологический аудит. Общественность имеет возможность контролировать вопросы природопользования и охраны окружающей среды (ООС) через общественную экологическую экспертизу и общественный экологический контроль.

При организации управления природопользованием и ООС важное значение уделяется *принципу превентивности, который позволяет предупреждать и предотвращать нежелательные неблагоприятные воздействия на окружающую среду*, экологические, а также социально-экономические и иные последствия. С этой точки зрения актуально развитие государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) и связанных с ней процедур.

НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗВИТИЯ ГЭЭ КАК ПРЕВЕНТИВНОГО МЕТОДА УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ООС

Современная ситуация, связанная с прогрессирующим техногенным загрязнением окружающей среды, обязывает изменить традиционное отношение к хозяйственной деятельности, которая должна рассматриваться не только как способ удовлетворения материальных потребностей человека, но и как источник возможного негативного воздействия на окружающую среду. Двойствен-

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

ный характер хозяйственной деятельности порождает конфликтные ситуации, обусловленные, с одной стороны, необходимостью изъятия и использования природных ресурсов хозяйствующими субъектами, а с другой, требованием населения обеспечить при этом комфортные экологические условия проживания. Для избежания или смягчения таких конфликтных ситуаций, а, следовательно, и для обеспечения устойчивости развития территорий, необходимо совершенствование системы подготовки и принятия управленческих решений о допустимости реализации намечаемых видов хозяйственной и иной деятельности. В этих целях целесообразно развитие таких превентивных методов управления природопользованием и охраны окружающей среды, как государственная экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) намечаемой хозяйственной и иной деятельности [4].

ОВОС и ГЭЭ – это две взаимозависимые процедуры, которые в целом образуют систему экологической оценки намечаемых хозяйственных и иных решений и представляют собой следующие процессы [5, 6, 7]:

– *оценка воздействия на окружающую среду* – это 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 воздействий;

– *экологическая экспертиза* – установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

В соответствии с требованиями действующего природоохранного законодательства *экологическое обоснование хозяйственных решений должно обеспечиваться через процедуру ОВОС, а проверка их обоснованности – через процедуру ГЭЭ. Обязательным условием является наличие материалов ОВОС в составе документации, представляемой на ГЭЭ* [8].

Основы ГЭЭ и ОВОС были заложены в период так называемой перестройки социально-экономических отношений в России (с 1988 г.). Но несмотря на прогрессивность и демократичность этих методов управления природопользованием по сравнению с советской административно-командной системой принятия хозяйственных решений, на современном этапе они не отвечают развивающимся рыночным отношениям.

ГЭЭ осуществляется в рамках Федерального закона «Об экологической экспертизе» на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации (СРФ), т.е. региональном уровне. Процесс организации и проведения ГЭЭ регулируется нормативно-правовыми актами, принятыми на уровне Правительства РФ и нормативно-техническими и инструктивно-методическими документами, утвержденными федеральным специальным уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы [6, 9, 10].

Нормативные документы с учетом специфики объектов ГЭЭ регионов не разработаны. Использование в работе экспертных органов СРФ существующих нормативных документов, в основном предназначенных по методологическим подходам для объектов федерального уровня, усложняет проведение ГЭЭ и воспринимается со стороны малого бизнеса и предпринимательства в условиях рыночных отношений как административный барьер.

Государственная экологическая экспертиза является эффективным административным методом управления природопользованием и ООС и играет приоритетную роль в системе принятия управленческих решений о допустимости реализации намечаемой хозяйственной деятельности. Необходимо выработать единые методические подходы по организации и проведению ГЭЭ на региональном уровне с обеспечением согласования процедур по выполнению ОВОС [11, 12, 13, 14]. Для выполнения данной задачи следует провести анализ региональных проблем государственной экологической экспертизы.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГЭЭ

Практика применения Федерального закона «Об экологической экспертизе» на уровне субъектов РФ выявила проблемы нормативного характера, связанные с особенно-

стями региональных объектов государственной экологической экспертизы [15, 16].

Проблема первая – тотальность проведения ГЭЭ по всем видам документации планируемой хозяйственной и иной деятельности. Законом установлен достаточно широкий перечень документации, подлежащей обязательной государственной экологической экспертизе. Но по некоторым видам документации, являющимся наиболее востребованными и разрабатываемыми в регионах, Законом не однозначно установлена обязательность проведения ГЭЭ:

- проекты нормативных правовых актов субъектов РФ, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую среду;

- материалы, обосновывающие получение лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду;

- технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, расположенных на территории соответствующего субъекта РФ;

- иные виды документации, которая обосновывает хозяйственную и иную деятельность и реализация которой способна оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду в пределах территории субъекта РФ.

Отнесение вышеназванной документации к объектам ГЭЭ по крупным и сложным намечаемым хозяйственным и иным решениям не вызывает сомнений и затруднений, но по небольшим и простым объектам представляет проблему и вызывает субъективное толкование. Ввиду отсутствия критериев определения негативных воздействий на окружающую среду от реализации данных проектов, территориальные экспертные органы проводят экспертизу по всем видам представляемой документации. В результате происходит тотальный охват процессом ГЭЭ практически всех видов документации по планируемой хозяйственной и иной деятельности независимо от их экологической значимости. Тотальность проведения ГЭЭ повлекла за собой неоправданно большой объем документации, поступающей на экспертизу, и увеличение нагрузки на штатных специалистов экспертных подразделений. Этот факт

вызывает опасение за соответствующее качество и объективность заключений ГЭЭ. Попытки некоторых региональных природоохранных органов установить необязательность проведения ГЭЭ по отдельным видам планируемой документации не принесли положительных результатов. Отсутствие заключения ГЭЭ расценивалось органами прокуратуры как нарушение законодательства по экологической экспертизе.

Таким образом очевидно, что должен быть разработан порядок отнесения документации к объектам ГЭЭ, установленный нормативными документами федерального и (или) регионального уровней с соответствующими методическими рекомендациями [17].

Проблема вторая – отсутствие критериев по определению сложности объектов ГЭЭ. Регламент проведения ГЭЭ устанавливает разные сроки проведения экспертизы в зависимости от сложности объекта. Определение категории сложности является компетенцией ответственного исполнителя экспертного подразделения [10].

Таким образом, заказчик не имеет ясного представления, к какой категории сложности относится его документация и в какие сроки будет проведена экологическая экспертиза, не говоря уже о результатах. Заказчик узнает о сроках проведения ГЭЭ после проверки комплектности документации ответственным исполнителем экспертного подразделения и установления им категории сложности объекта. Продолжительность процедуры ГЭЭ может существенно нарушить календарные планы заказчика по получению инвестиций, оформлению акта выбора земельного участка под строительство объекта, получению разрешения на строительные работы и/или лицензий на осуществление хозяйственных видов деятельности и пользование природными ресурсами, так как на этих этапах требуется положительное заключение ГЭЭ.

Перечисленные проблемы порождают конфликтные ситуации между заказчиками экспертизы – хозяйствующими субъектами и экспертными органами, которые, как правило, усугубляются в случаях, когда объекты не являются экологически значимыми или опасными [16].

Проблема третья – отсутствие критериев и процедур по определению масштабов работ по оценке воздействия на окружающую среду, согласованности между собой процедур ОВОС и ГЭЭ. Действующее

Положение об ОВОС в Российской Федерации установило высокие требования к выполнению оценки воздействия на окружающую среду, ориентированные в большей степени на федеральные объекты ГЭЭ или сложные объекты регионального уровня. Однако допускается возможность упрощения процесса ОВОС для отдельных видов (категорий) деятельности, не имеющих значимых экологических последствий и являющихся объектом ГЭЭ регионального уровня. Положением об ОВОС предполагалась разработка территориальными органами ГЭЭ соответствующих нормативных документов, которые должны быть согласованы федеральным природоохранным органом.

До настоящего времени региональные Положения об ОВОС не разработаны, так как сразу же после утверждения Госкомэкологией России федерального Положения (16 мая 2000 г.) началась реорганизация природоохранных органов (17 мая 2000 г.), которая сопровождалась рядом изменений в системе государственной экологической экспертизы, как в кадровом составе, так и в функциональных полномочиях. В условиях нестабильного положения экспертных подразделений разработать и утвердить нормативные документы фактически было невозможно.

За этот период «перестройки экспертных органов» проблема выполнения ОВОС обострилась. Заказчик, лишенный возможности при планировании хозяйственной деятельности ранжировать ее по степени сложности и значимости воздействия на окружающую среду, в большинстве случаев либо формально выполняет ОВОС в форме раздела по охране окружающей среде по ранее действующим строительным правилам, либо производит неадекватные затраты на подготовку материалов ОВОС, охватывающих зачастую широкий спектр ненужных исследований и расчетов.

Отсутствие критериев и процедур определения масштаба работ по выполнению обязательной оценки воздействия на окружающую среду и согласованности между собой процедур ОВОС и ГЭЭ порождает непонимание заказчиком требований государственной экологической экспертизы по объему и качеству экологических обоснований намерений.

В целом, перечисленные проблемы накладывают определенные трудности на выполнение задач в области управления природопользованием и охраной окружающей среды.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ

На основе анализа региональных особенностей и проблем государственной экологической экспертизы выявлены две тенденции:

1. Государственную экологическую экспертизу можно развивать только в гармоничной взаимосвязи с оценкой воздействия на окружающую среду;

2. В современных социально-экономических условиях необходимо в целом перестроить систему принятия решений о допустимости реализации планируемой деятельности как со стороны органов ГЭЭ, так и со стороны хозяйствующих субъектов – природопользователей.

В основу механизма принятия управленческих решений в области экологической оценки должен быть положен дифференцированный подход к объектам хозяйственной и иной деятельности, позволяющий определить [15, 18, 19]:

– значимость воздействия на окружающую среду планируемой деятельности;

– отнесение документации планируемой деятельности к объектам ГЭЭ и ОВОС;

– масштабы работ и виды процедур по проведению ОВОС и ГЭЭ.

В качестве методологических подходов предлагается рассмотреть применение новых инструментов и процедур, формирующих систему принятия управленческих решений в области ГЭЭ и ОВО на основе дифференцированного механизма:

1. *Классификация документации обоснования планируемой деятельности по значимости воздействия ее реализации на окружающую среду.* Это основополагающая задача, от решения которой зависит весь процесс планирования и принятия решений. Введение классификации обсуждается в органах ГЭЭ с начала действия Федерального закона «Об охране окружающей среды» [20]. Но к настоящему времени имеются определенные разработки лишь в некоторых регионах. Авторами разработок предлагается классифицировать документацию по нескольким категориям значимости воздействия на окружающую среду: от 9-10 (г. Москва) до 3-4 категорий (Архангельская, Вологодская, Томская области и Алтайский край) [21]. Наиболее приемлемым представляется классификация по четырем категориям: А, Б, В и Г. Каждой категории документации будет соответствовать своя процедура принятия решения.

Для документации категорий А, Б и В должны быть определены три вида процедур по проведению ОВОС и ГЭЭ. К категории Г будет относиться документация, реализация которой будет иметь незначимые воздействия. Для таких объектов не предполагается выполнение ОВОС. Заказчику предлагается подавать Декларацию о воздействии на окружающую среду в региональные природоохранные органы, которые после ее рассмотрения могут принять решение о согласовании намечаемых решений без проведения ГЭЭ [15].

При осуществлении классификации документации целесообразно опираться на банк данных о влиянии хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, который необходимо создать в качестве инструмента по поддержке принятия решений.

2. Критерии по отнесению документации планируемой деятельности к определенной категории согласно экологической классификации и формирование ориентировочного перечня видов и объектов хозяйственной и иной деятельности по категориям. Эта задача практически не проработана органами ГЭЭ. На основе опыта проведения ГЭЭ в Алтайском крае в качестве критериев определения значимости воздействия предлагаются следующие:

- назначение объекта или вида планируемой деятельности и ее масштабы;
- намечаемая стадия подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность;
- условия размещения объекта планируемой деятельности;
- источники, виды и масштабы воздействия на окружающую среду, прогнозируемость воздействия;
- обеспокоенность населения, проявление интересов граждан и общественных организаций.

Перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности по категориям должен формироваться с учетом региональных особенностей и всегда будет ориентировочным, так как категория экологической значимости документации зависит не только от характера намечаемой деятельности и ее масштабов, но и от условий ее реализации.

3. Предварительные оценочные процедуры для классификации документации, отнесения ее к объектам ОВОС и ГЭЭ и определения видов данных процедур для соответствующей категории документации. В некоторых зарубежных странах и в практике

Всемирного Банка применяется в качестве предварительной процедуры до проведения ОВОС – предварительная экологическая оценка или экологический скрининг для определения требуемой детальности исследований по оценке воздействия на окружающую среду планируемой деятельности. Такая процедура позволяет на ранней стадии определить объем работ по ОВОС, их предполагаемую стоимость и сроки выполнения [14, 16, 22]. Учитывая, что отечественная система принятия решений опирается на ОВОС и ГЭЭ, необходимо на наш взгляд, внедрение предварительной оценочной процедуры в оба процесса.

Для природопользователей имеет смысл проводить предварительную экологическую, а в практику органов ГЭЭ предварительную экспертную оценку. Предварительная экологическая оценка может стать ключевой процедурой для классификации документации, отнесения ее к объектам ОВОС и ГЭЭ и определению соответствующих видов процедур и масштаба работ.

4. Установление масштаба работ по выполнению разных видов процедур ОВОС и ГЭЭ. В зависимости от категории значимости воздействия планируемой деятельности на окружающую среду должны быть установлены разные по объему и сложности выполнения процедуры ОВОС и ГЭЭ. Целесообразно принять систему классификации обеих процедур по категории сложности, т.е. делить процедуры на сложные, средне-сложные и простые, и соответственно, определить в каждом случае требуемые минимальные масштабы работ и этапность их выполнения.

Новые методологические подходы с внедрением современных инструментов и процедур в систему принятия управленческих решений повысят эффективность государственной экологической экспертизы как метода управления природопользованием и охраной окружающей среды.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Диксон Джон, Скура Луиза Фаллон, Карпентер Ричард, Шерман Пол. Экономический анализ воздействий на окружающую среду. – М.: "Вита-пресс", 2000 – 272с.
2. Шмидхейни С. Смена курса. Перспективы развития и проблемы окружающей среды: подход предпринимателя. – М.: Геликон, 1994.- 350 с.
3. Экологическая доктрина Российской Федерации. – Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. №1225-р. - М.: Государст-

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

- венный центр экологических программ, 2002. - 40с.
4. Максименко Ю. Л. Экологизация системы подготовки и принятия хозяйственных решений. / Автореф.. Москва. – 1999 г. – 40 с.
5. Василенко В.А. Экологическое обоснование хозяйственных решений: Аналит.обзор / СО РАН. ГПНТБ, ИЭиОПП. - Новосибирск, 2001. – 138 с.
6. Об экологической экспертизе: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп. от 15 апреля 1998 г.).
7. Черп О.М., Виниченко В.Н., Хотулева М.В., Молчанова Я.П., Дайман С.Ю. Экологическая оценка и экологическая экспертиза. М.: Социально-экологический Союз, 2001. – 312 с.
8. Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации: Приказ Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372.
9. Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы: Постановление Правительства РФ от 11 июня 1995 г. № 698 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 40. Ст. 4648.
10. Регламент проведения государственной экологической экспертизы: Приказ Госкомэкологии России от 17 июня 1997 г. № 280.
11. Голубева С.Г. Государственная экологическая экспертиза: итоги и перспективы. / Экологическая экспертиза и ОВОС. – 2001. – №2. – С. 9-24
12. Гришин Н.Н. Основные принципы оценки воздействия на окружающую среду и отечественная система подготовки и принятия решений. // Экологическая экспертиза и ОВОС. – 1996 г. – №1. – С. 31-50.
13. Шевчук А.В. О совершенствовании организации Государственной экологической экспертизы. // Экологическая экспертиза. Обзорная информация. ВИНТИ. – 2002. – №3. – с. 2-8.
14. Краснова И.О. Оценка воздействия на окружающую среду и порядок вынесения государством. //Экологическая экспертиза. Обзорная информация. ВИНТИ. – 2002. – №3. – с.2-8.
15. Замятина З.Н., Комарова Л.Ф. Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду (Экологическая оценка).- Барнаул: изд-во Азбука, 2003. – 178 с.
16. Обмен опытом по организационным и правовым вопросам проведения государственной экологической экспертизы на уровне субъектов РФ и выработка региональных подходов по решению эколого-экспертных проблем // Материалы межрегионального семинара (22-26 апреля 2002 г. г.Белокуриха Алтайского края). Под общ. редакцией З.Н.Замятиной, Н.В.Бушминой – Барнаул, 2002. – 114 с.
17. Рекомендации парламентских слушаний на тему "О практике применения Федерального закона "Об экологической экспертизе"и совершенствовании законодательства в области экологической экспертизы" - 24 декабря 2002г.// Экологическая экспертиза и ОВОС. 2003 г. - №2. - С.110-118.
18. Риттер К. фон, Циркунов В. Насколько эффективна система экологической оценки в России?// Пилотное исследование потенциала российской системы экологической оценки. - Проект Всемирного Банка от 27 июля 2002 г.
19. Васильев С.А., Фомин С.А. Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду: Учебно-метод.пособие. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2003. – 192 с.
20. Васильев С.А. О введении государственной экологической классификации намерений и деятельности. // Экологическая экспертиза и ОВОС. – 1996. - № 1. – С. 51-60.
21. Инвестиционные проекты и местное общество. /Сост. Хотулева М.В. – М.: Социально-экологический союз, 2003. – 90 с.