

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ПРОФИЛАКТИКИ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Ольга Петровна Бурматова

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, 630090, Россия, г. Новосибирск, пр. Академика Лаврентьева, 17, доктор экономических наук, доцент, старший научный сотрудник, тел. (383)337-74-50, e-mail: burmatova@ngs.ru

В статье рассмотрено назначение государственных экологических экспертиз как важнейшего инструмента экологической политики, сформулированы их основные принципы, вытекающие из зарубежной практики экологической политики в развитых странах, имеющих значительный опыт разработки и результативного применения различных институциональных инструментов экологического регулирования, включая экологические экспертизы. Дан анализ становления института экологической экспертизы в России, показаны достигнутые результаты и допущенные упущения в данной сфере за последние 30 лет, выявлены причины и последствия сворачивания государственной экологической экспертизы после 2000 г. На основе анализа внесенных в последние несколько лет поправок в российское экологическое законодательство, касающихся порядка и процедуры проведения экологических экспертиз, показано, что данные изменения не способствовали улучшению сложившейся ситуации.

Ключевые слова: экологическая политика, экологическая экспертиза хозяйственных проектов, государственное управление охраной окружающей среды, природоохранное законодательство, государственная экспертиза проектной документации, оценка воздействия на окружающую среду.

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF PREVENTION IN THE FORMATION OF ENVIRONMENTAL POLICY

Olga P. Burmatova

Institute of Economics and Organization of Industrial Production SB RAS, 17, Prospect Akademik Lavrentiev St., Novosibirsk, 630090, Russia D. Sc., Associate Professor, Senior Researcher, phone: (383)337-74-50, e-mail: burmatova@ngs.ru

The article considers the purpose of state environmental assessments as the most important instrument of environmental policy, formulates their basic principles arising from foreign practice of environmental policy in developed countries that have significant experience in the development and effective application of various institutional instruments for environmental regulation, including environmental impact assessments. The implementation of any business project should be preceded by activities to predict its possible impact on the environment and to obtain assessments of the environmental capabilities of the relevant project. Ecological expertise is aimed at solving these important problems. The article gives an analysis of the establishment of the Institute of Environmental Expertise in Russia, shows the results achieved and the omissions in this area over the past 30 years, reveals the causes and consequences of the minimization of the state environmental review after 2000. Based on the analysis of amendments to the Russian environmental legislation made over the past few years concerning the procedure and procedure for conducting environmental assessments, it is shown that these changes did not contribute to the improvement of the current situation.

Key words: environmental policy, environmental impact assessment of business projects, state environmental management, environmental legislation, state expertise of project documentation, environmental impact assessment.

Введение

Анализ мирового опыта формирования государственной экологической политики свидетельствует о том, что отправным пунктом формирования государственной экологической политики (при наличии сильных организационных структур в сфере ресурсопользования и охраны окружающей среды) является, как правило, разработка экологического законодательства, основным элементом которого выступает общий национальный закон об охране окружающей среды. Такой закон носит обычно рамочный характер, устанавливающий общие принципы регулирования правовых отношений в экологической сфере. Соответственно, он дополняется и обрастает множеством специальных законов и подзаконных актов, раскрывающих и конкретизирующих различные положения основного экологического закона. В свою очередь, среди специальных законов в первую очередь принимается закон об экологической экспертизе (наряду с другими природоохранными законами, в частности, законами об экологическом аудите, охране воздуха, вод, земель, лесов, животного и растительного мира, контроле за отходами и др.). Это, на наш взгляд, означает особую и первостепенную значимость, которая отводится экологическим экспертизам среди инструментов экологического управления. Первые специальные государственные органы управления по охране окружающей среды были созданы к началу 70-х годов XX века, в частности, в Швеции (в 1969 г.), США, Канаде, Великобритании (в 1970 г.), в Японии (в 1971 г.) и т.д. К середине 70-х годов XX века уже более чем в 50 странах мира были учреждены соответствующие специализированные структуры управления, а к настоящему времени они созданы (за очень редким исключением) почти во всех странах мира. При этом первые законы по экологической экспертизе были приняты в разных странах по существу вслед за основным экологическим законом: в США и Швеции - в 1969 г., в Японии - 1973 г., в ФРГ – 1975 г., во Франции – 1976 г. и т.д. [1; 2; 3].

Таким образом, можно утверждать, что одной из главных задач всех государственных структур в области охраны окружающей среды была и остается обязательная организация экологической экспертизы на основе природоохранного законодательства.

В России формирование института экологической экспертизы относится к началу 90-х годов XX века. До начала двухтысячных годов становление и развитие данного института шло поступательно, однако после упразднения Госкомэкологии РФ в конце 1999 г. началось постепенное сворачивание и ослабление целого ряда направлений государственной экологической политики, которое серьезно коснулось и экологических экспертиз [4; 5; 6; 7].

Экологическая экспертиза: назначение и задачи

Суть экологического экспертирования хозяйственных и прочих проектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, состоит в комплексной оценке такого воздействия с целью выявления и поиска путей предотвращения негативных экологических последствий осуществления различных проектов строительства и реконструкции производственных и иных объектов, включая как экологическую, так и экономическую оценку последствий реализации крупных хозяйственных проектов и программ [2; 3].

К числу основных задач, которые должны находить решение при проведении экологических экспертиз, могут быть отнесены, по крайней мере, следующие [1; 4; 7; 8; 9; 10]:

1) разработка прогноза возможных последствий (как положительных, так и отрицательных) воздействия того или иного хозяйственного решения на окружающую среду;

2) проверка соответствия намечаемых к реализации крупных хозяйственных проектов требованиям охраны окружающей среды;

3) разработка критерия выбора экономически оправданного и экологически допустимого варианта реализации соответствующего хозяйственного проекта;

4) выбор таких вариантов реализации хозяйственных решений, которые обеспечивают минимально возможное нарушение окружающей природной среды (или максимально возможное ее сохранение), и тем самым достижение минимально возможной (при определенных условиях) величины наносимого экономического ущерба;

5) разработка предложений по осуществлению требуемого комплекса природоохранных и других мероприятий для рассматриваемых объектов на исследуемой территории, обеспечивающих соблюдение экологических требований.

В настоящее время в России государственная экологическая экспертиза проводится на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации с целью обеспечения экологической безопасности населения и сохранения природного потенциала. Правовое регулирование государственной экологической экспертизы осуществляется на основе ряда законов [11; 12; 13; 14], включая федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 1995 г. [11], претерпевший к настоящему времени многочисленные изменения и уточнения, в результате которых (после 2000 г.) роль экологической экспертизы постоянно снижалась.

Формирование института государственной экологической экспертизы в Российской Федерации складывалось с начала 90-х годов как одно из направлений экологической политики в целом. При этом до 2000 г. такое формирование шло, на наш взгляд, по нарастающей, сопровождаясь постепенным укреплением, расширением и совершенствованием набора используемых подходов и методов экологической экспертизы [4; 7; 15; 16; 17]. Однако после упразднения в декабре 1999 г. Госкомэкологии РФ (специально уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды) и передаче его функций Министер-

ству природных ресурсов РФ началось отступление от многих достигнутых позиций и постепенному сворачиванию ряда важных направлений экологической политики. Не избежали подобной участи и экологические экспертизы. Если до упразднения Госкомэкология проводила экспертизу около 72 тысяч проектов ежегодно (причем каждый третий проект получал отрицательное заключение экспертов) и вела наблюдение за деятельностью 250 тысяч предприятий, то после 2000 г. их число катастрофически снизилось [18; 19; 20; 21; 22; 23; 24].

Позиции экологической экспертизы были заметно подорваны после принятия в 2004 г. нового Градостроительного кодекса РФ и последовавших в 2005 г. и позже изменений и дополнений к нему [13; 14], которые по существу привели к отмене обязательности государственной экологической экспертизы целого ряда проектов нового строительства (хотя формально ее никто не отменял). В результате список таких проектов оказался весьма ограничен, причем из перечня объектов экспертизы были исключены почти все источники негативного воздействия на окружающую среду [14]. Основным аргументом в пользу подобных изменений было стремление избавиться от определенных административных препятствий при реализации проектов нового строительства. Одним из путей решения данной задачи было выбрано объединение в одну государственную экспертизу проектной документации двух экспертиз - экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, с одной стороны, и экологической экспертизы, с другой [13, статья 49]. Тем самым была узаконена упрощенная процедура государственной экологической экспертизы, а статус экологической экспертизы был низведен к минимуму, что со стороны предпринимательского сообщества было воспринято как возможность пренебрежения требований охраны окружающей среды

Сворачивание института государственной экологической экспертизы, с одной стороны, лишило систему государственного экологического регулирования единственного в условиях страны одного из важных результативных элементов предупреждения возможного негативного воздействия на окружающую среду. С другой стороны, экологически ответственный бизнес также остался без единственной легитимной возможности демонстрации обществу своей экологической ответственности.

Возможные направления совершенствования подхода к государственному экологическому экспертированию

Изменение сложившейся ситуации требует, на наш взгляд, прежде всего возврата к восстановлению их обязательности, что в значительной мере связано с необходимостью совершенствования организационных аспектов управления природоохранной деятельностью и прежде всего восстановления системы государственных органов, специально уполномоченных в области охраны окружающей среды.

Представляется насущным и ряд содержательных аспектов экологической экспертизы, пока не получивших должного распространения в российской

практике. Речь идет, в частности, о проблемах, связанных с учетом общественного мнения, привлечения населения к обсуждению новых проектов, некоторых аспектов финансирования экспертиз и др. Публичные обсуждения объекта экспертизы часто проводятся без необходимой подготовки и своевременного информирования заинтересованного населения, не отлажена технология учета общественного мнения и т.д. Это открывает возможности для игнорирования интересов местного населения. Например, Богучанская ГЭС на р. Ангара была построена и пущена в эксплуатацию без проведения государственной экологической экспертизы (первый агрегат запущен в 2012 г.) [25].

В последние несколько лет экологическое законодательство претерпело значительные изменения и дополнения, включая и экологическое экспертирование [4; 6; 7; 11; 13; 26]. Однако предпринятые попытки усовершенствовать инструмент экологических экспертиз, на наш взгляд, назревшие проблемы не решили [11; 12]. Внесенные новшества предусматривают ряд изменений, связанных с процедурой проведения экологических экспертиз [27].

По новым нормам в экологическом законодательстве приняты следующие изменения.

Во-первых, предусмотрено сокращение сроков проведения экологических экспертиз с трех до двух месяцев. Однако, если рассматриваемый объект экспертизы масштабный и сложный, то сокращение сроков может, на наш взгляд, отразиться на качестве экспертизы.

Во-вторых, экологические экспертизы теперь будут проводиться только для объектов I категории [28], к которым относятся крупные предприятия с крупномасштабным негативным воздействием на окружающую среду. Возникает вопрос: а что делать с предприятиями II и III категории, которые также являются экологически опасными?

В-третьих, из государственных экологических экспертиз исключена проектная документация буровых скважин – основных источников негативного воздействия на окружающую среду (остаются экологические экспертизы для проектов обустройства месторождения в целом).

В-четвертых, информационной базой для государственных экологических экспертиз станет ОВОС (раньше была проектная документация). Выдвинутый аргумент в пользу такого изменения состоит в том, что такое изменение позволит проводить экологические экспертизы на ранней стадии планирования хозяйственной деятельности, когда вопрос об окончательном выборе места размещения объекта еще не решен [27].

На наш взгляд, данное положение имеет два серьезных негативных последствия. Первое заключается в том, что поскольку ОВОС делает разработчик проекта, то теперь это будет единственный источник данных для экологических экспертиз (если раньше была возможность оценить качество ОВОС, то теперь такой возможности нет. Получается, что разработчик проекта сам оценивает его экологические последствия и соответствующие решения). Второе последствие состоит в игнорировании территории размещения объекта, что представляется грубым нарушением важнейшего принципа экологических экспер-

тиз, предусматривающего увязку проекта и места его реализации. В результате подобный шаг исключит учет возможностей и ограничений территории потенциальных вариантов размещения объекта, а принятие во внимание интересов населения, проживающего на соответствующей территории станет не обязательным.

Заключение

Установившаяся в России в соответствии с Градостроительным кодексом упрощенная процедура государственной экологической экспертизы позволяет субъектам предпринимательской деятельности в значительной мере игнорировать требования охраны окружающей среды. Без должного внимания остается и законодательное закрепление общественных слушаний и консультаций прежде всего с участием общественности и местных жителей затрагиваемых территорий. Попытки изменить положение к лучшему в части законодательства в сфере экологического экспертирования были предприняты в последние несколько лет, однако, как было показано, они не увенчались успехом.

В целом сложившаяся ситуация в сфере использования процедуры экологического экспертирования в России пока остается не удовлетворительной. Ее улучшение требует реанимации подходов к государственному экологическому экспертированию, что, в свою очередь, не возможно без системного реформирования и модернизации государственного управления в сфере охраны окружающей среды для обеспечения реального улучшения качества разработки и реализации экологической политики в целом и такого ее важного инструмента как экологические экспертизы, в частности.

Благодарность

Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках Проекта XI.173.1.2. (0325-2016-0005) «Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием: концепция и принципы реализации» (№ АААА-А17-117022250118-6).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Лебедева А.Н., Лаврик О.Л. Природоохранное законодательство развитых стран: Аналитический обзор. В 3-х частях. Ч.3. Экологическая политика. – Новосибирск: Изд-во ГПНТБ, 1993. – 256 с.

2. Клапцов В.М. Экологическая политика Евросоюза. // Проблемы национальной стратегии. – 2010. - № 3 (4). - С. 147-161.

3. A Strategy 2009–2013. Multi-annual Work Programme. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 42 p.

4. Бурматова О.П. Государственное экологическое управление в России. // Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием / под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова. - Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. - С. 402-462.

5. Бурматова О.П. Модернизация инструментов экологической политики и проблемы их внедрения. // Регион: экономика и социология. – 2011. - № 3. – С. 170-194.

6. Ястребов А.Е. Основные направления совершенствования экологического законодательства РФ // Политика и право. - 2013. - № 1. – С. 142-146.
7. Рыбальский Н.Г., Шмелева Ю.И. Становление и развитие экоэкспертизы. – URL: <http://www.priroda.ru/reviews/detail.php?ID=12266>.
8. Kinchy, A. Environmental expertise: connecting science, policy, and society. Critical Policy Studies. // Critical Policy Studies. – 2019. Published online 02 Nov 2019. – P. 1-2. - DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2019.1687314>. – URL: <https://www.tandfonline.com>.
9. Tadaki M. Research resource review. // Progress in Physical Geography: Earth and Environment. - 2019. – V. 43(6). – P. 862-864. - DOI:10.1177/0309133319889418.
10. Turnhout E., Tuinstra W., Halfman W. Environmental Expertise: Connecting Science, Policy and Society. - Cambridge University Press, 2019. - 270 p. - DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316162514>.
11. Об экологической экспертизе: Федеральный Закон от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 27.12.2019). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/.
12. Об охране окружающей среды: Федеральный Закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019).
13. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019).
14. Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 52. (Ч. 1). - Ст 5498.
15. Бринчук М.М. Благоприятная окружающая среда важнейшая категория права // Журнал российского права. - 2008. - № 9. - С. 37-52.
16. Проблемы законодательства в области охраны окружающей среды. - URL: http://www.energoacademy.ru/index.php?Itemid=133&catid=33&id=893%3Aproblemy-zakonodatelstva-v-oblasti-okhrany-okruzhayushchej-sredy&option=com_acContent&view=material.
17. Экологическая экспертиза. – URL: <https://ecofactor.ru/articles/ecoexpert/>.
18. Данилов-Данильян В.И. Об экологии, власти и капитале (к двадцатилетию природоохранной системы в России). // Зеленый мир. – 2008. - № 19-20. – С.5-6.
19. Злотникова Т. Природоохране в России 20 лет. И к чему пришли? // Зеленый мир. – 2008. - № 19-20. – С.7-9.
20. О необходимости воссоздания в России природоохранного органа в системе федеральной исполнительной власти. // Зеленый мир. – 2006. - № 11-12. – С.2.
21. Рекомендации парламентских слушаний от 27.03.08. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. // Зеленый мир: Экология и право. – 2009. - № 9-10. – С. 40-41.
22. Бедный О.П. Нарушения при проведении экологической экспертизы. // Экология производства. – 2007. - № 3. – С.41-46.
23. Ковалева Е.Л. Единая госэкспертиза проектной документации: новое в Градостроительном кодексе РФ. // Экология производства. – 2006. - № 10. – С.16-18.
24. Кокотов Б.В. Экологическая экспертиза: что день грядущий нам готовит? // Экология производства. – 2007. - № 3. – С.26-30.
25. Социально-экологические итоги первого этапа инвестиционного проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья». – Красноярск: КРОЭО «Плотина», 2013. – 30 с.
26. Бабина Ю.В. Правовые основы государственной экологической экспертизы и экспертизы проектной документации // Справочник эколога. - 2015. - № 7. - С. 76–89.
27. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ/ - Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ.
28. Бурматова О.П. Возможности внедрения принципа НДТ в российскую практику экологической политики // Мир экономики и управления. - 2018. - Т. 18, № 3. - С. 29-41.

© О. П. Бурматова, 2020