

УДК 577.4.008.4(094.5)

© А.И. Гражданкин, А.В. Ферапонтов, 2005

Экологическая экспертиза как составная часть обеспечения экологической безопасности опасных производственных объектов. Проблемы и возможные пути развития

А.И. Гражданкин,
канд. техн. наук,

А.В. Ферапонтов
(ФГУП "НТЦ "Промышленная безопасность")

Экологическая безопасность опасного производственного объекта (ОПО) - свойство ОПО сохранять состояние, при котором обеспечивается приемлемая защищенность природной среды и жизненно важных потребностей человека от возможного негативного воздействия регламентной хозяйственной деятельности ОПО, аварий и чрезвычайных ситуаций техногенного характера на ОПО, их прямых и отдаленных последствий.

При проектировании, расширении, реконструкции, техническом перевооружении, консервации и ликвидации ОПО экологическая экспертиза, наряду с экспертизой промышленной безопасности, представляется одним из основных инструментов обеспечения экологической и промышленной безопасности ОПО.

Согласно статье 1 Федерального закона "Об экологической экспертизе" от 23.11.95 N 174-ФЗ (далее - N 174-ФЗ) 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 настоящее время в области экологической экспертизы в Российской Федерации действуют законодательные акты прямого действия: федеральные законы "Об охране окружающей среды" от 10.01.02 N 7-ФЗ (с изменениями на 22 августа 2004 г.) (далее - N 7-ФЗ) и "Об экологической экспертизе" от 23.11.95 N 174-ФЗ (с изменениями на 22 августа 2004 г.).

Анализ десятилетней практики действия Федерального закона "Об экологической экспертизе" показывает, что для полноценного использования экологической экспертизы как полноценного инструмента обеспечения экологической безопасности необходимы следующие условия:

- введение в действие полного перечня нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, для соблюдения которых и должна, собственно, проводиться экологическая экспертиза. Экологические требования общего характера, содержащиеся в федеральных законах в области охраны окружающей среды, не позволяют в полной мере достичь недекларативных целей природоохранного законодательства;

- включение в нормативно-правовые акты специальных (с учетом отраслевой специфики) экологических требований, отсутствие которых зачастую превращает действующую процедуру экологической экспертизы в формальность и (или) дополнительный административный барьер. В настоящее время большинство заключений государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) - положительные, главным образом по причине того, что отрицательное заключение можно легко оспорить из-за отсутствия специальных экологических требований;

- реализация действенного государственного контроля за выполнением предписаний (замечаний), содержащихся в заключениях ГЭЭ.

В настоящее время наблюдается ситуация несоразмерной загруженности ГЭЭ. Ежегодно ГЭЭ проводится в отношении сотен объектов федерального уровня и нескольких десятков тысяч объектов регионального уровня. Штатная численность управлений государственной экологической экспертизы Ростехнадзора не превышает нескольких сотен человек, а фамилии экспертов ГЭЭ кочуют из одного заключения ГЭЭ в другое. При подобной нагрузке на специалистов, проводящих экологическую экспертизу, естественно, возникают проблемы с обеспечением независимости экспертов и качества ГЭЭ. Существующие схема и расценки труда экспертов приводят к прямой заинтересованности их в выдаче как можно большего количества положительных (формально)

экспертиз. Ситуация усугубляется наметившимся экономическим ростом и неполным охватом всех объектов экологической экспертизы, упомянутых в N 174-ФЗ. Отсутствие или (и) нечеткость требований в основных подзаконных актах, регламентирующих порядок проведения экологической экспертизы, негативно сказывается и на потребном количестве экологических экспертиз, и на их качестве.

Детальный анализ современного состояния нормативно-правового обеспечения экологической экспертизы в Российской Федерации (см. рисунок) позволил составить нижеследующий перечень открытых вопросов в действующей процедуре экологической экспертизы:

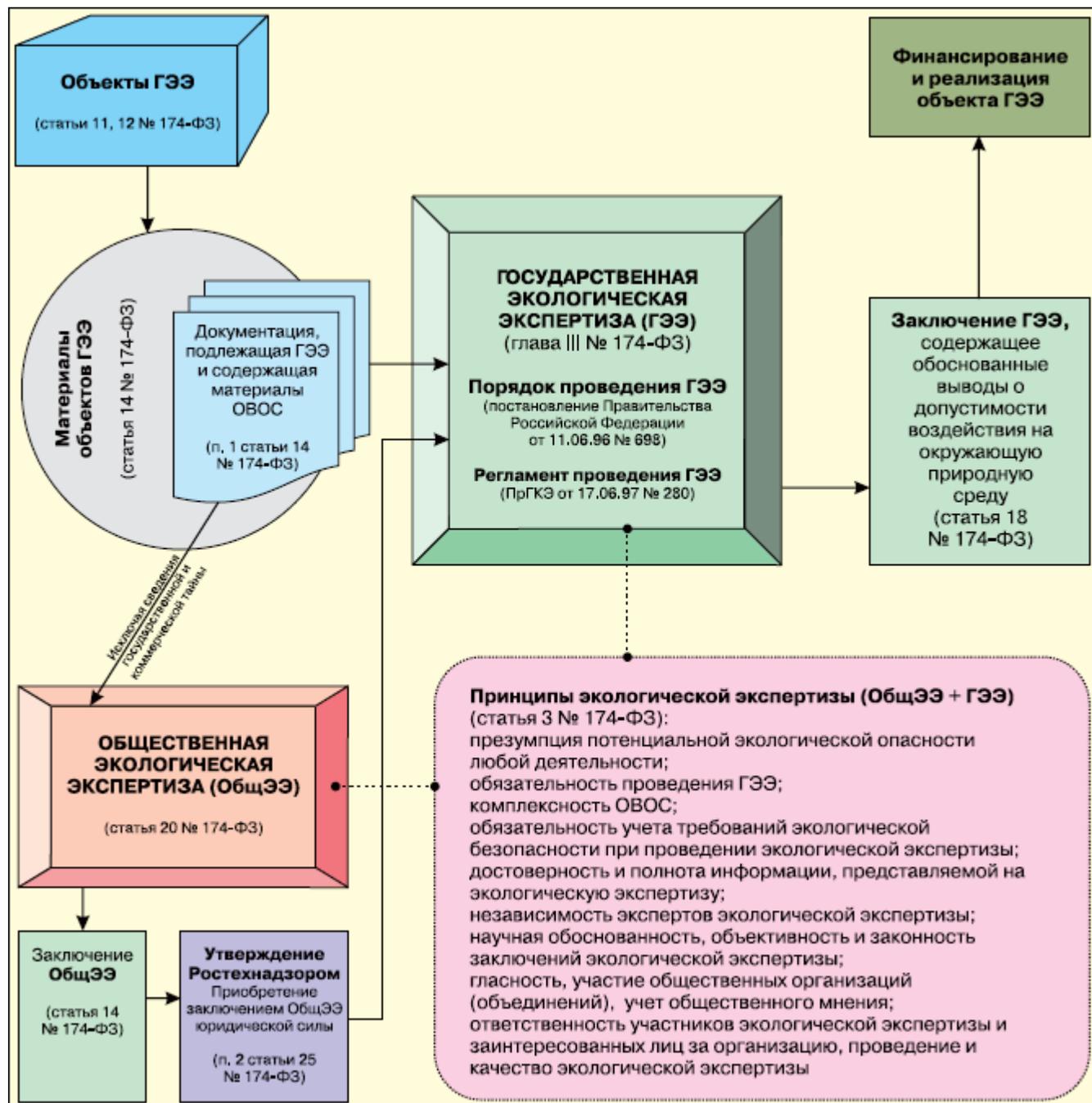


Схема современного состояния нормативно-правового обеспечения экологической экспертизы в Российской Федерации

1. Необходимость однозначного разграничения полномочий органов исполнительной власти (Ростехнадзор, Росприроднадзор) по организации и проведению ГЭЭ в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации (для справки: в статье 10 Федерального закона "Об экологической экспертизе" говорится о "федеральном органе исполнительной власти в области экологической экспертизы" в единственном числе).

2. Необходимость разработки классификатора объектов экологической экспертизы с полным охватом всех объектов, указанных в статье 11 N 174-ФЗ. В основу классификации может быть положен отраслевой признак (по источнику опасности) или характерный (преимущественный) признак негативного воздействия на компоненты природной среды (по потенциальным жертвам).

3. Неполное соответствие объектов воздействия. Более старый N 174-ФЗ от 1995 г. требует проведения "оценки воздействия на окружающую природную среду", а новый N 7-ФЗ от 2002 г. - "оценки воздействия на окружающую среду" в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности. Кроме того, N 7-ФЗ четко устанавливает понятия "окружающая среда" и "природная среда" (первое гораздо шире). Таким образом, возможно расширение сферы деятельности экологической экспертизы (не обязательно государственной) в соответствии с требованиями статьи 32 N 7-ФЗ и статьи 3 N 174-ФЗ (принцип комплексности оценки воздействия).

4. Отсутствие устоявшейся практики проведения общественной экологической экспертизы (ОбщЭЭ), установленной статьей 20 N 174-ФЗ (заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его Ростехнадзором - статья 25 N 174-ФЗ). В данном случае необходимо учитывать, снизить или исключить нездоровое влияние псевдообщественных ангажированных "природоохранных" организаций, маскирующих свои реальные интересы (интересы транснациональных корпораций) мнимой заботой об охране природы в России.

5. Нечеткость нормативных требований к содержанию и оформлению материалов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в соответствии с принципами достоверности и полноты информации, комплексности оценки воздействия (статья 3 N 174-ФЗ), а также отсутствие требований к квалификации и компетентности разработчиков ОВОС.

6. Отсутствие обязательных требований к экспертам ГЭЭ (статья 73 N 7-ФЗ, статья 16 N 174-ФЗ). Необходимость их официальной аттестации, как это принято в других областях экспертизы.

7. Необходимость создания и развития системы добровольной аккредитации организаций, осуществляющих оценку соответствия выполнения установленных требований на ОПО в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

8. Необходимость реализации принципа "загрязнитель платит" при оценке оплаты работ по проведению ГЭЭ, включая расходы на научно-техническую поддержку данной процедуры.

9. Необходимость разработки общих и специальных технических регламентов и национальных стандартов в области экологической безопасности в соответствии с Федеральным законом "О техническом регулировании". При этом следует учитывать коренное различие в причинах возникновения экологических требований и, например, требований промышленной безопасности, правил дорожного движения и др. В последних случаях "все правила написаны кровью". Глубину обязательности экологических требований аргументировать затруднительно.

В целях повышения эффективности ГЭЭ целесообразно разработать следующие нормативные и методические документы Ростехнадзора:

1. Общий порядок и требования к оформлению материалов по оценке воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную (N 174-ФЗ) и окружающую (п. 3 статьи 32 N 7-ФЗ) среду.

2. Порядок и требования к оформлению материалов по экономической оценке воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (статья 14 N 7-ФЗ).

3. Порядок проведения общественной экологической экспертизы (порядок ее утверждения в Ростехнадзоре согласно п. 2 статьи 25 N 174-ФЗ).

4. Общие требования к выводам ГЭЭ о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности.

5. Порядок учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы (статья 1 N 7-ФЗ, статья 3 N 174-ФЗ, п. 206 постановления Правительства Российской Федерации от 11.06.96 N 698 "Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы").

6. Порядок обязательной подготовки и аттестации экспертов государственной экологической экспертизы в области охраны окружающей среды и экологической безопасности (статья 73 N 7-ФЗ, статья 16 N 174-ФЗ).

7. Порядок добровольной аттестации экспертов общественной экологической экспертизы в области охраны окружающей среды и экологической безопасности (статья 73 N 7-ФЗ).

8. Правила экспертизы экологической безопасности на опасных производственных объектах.

9. Пакет документов по добровольной аккредитации организаций, осуществляющих оценку соответствия установленных требований на ОПО в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Таким образом, действующее законодательство и нормативно-правовая база в области экологической экспертизы имеют обширные пробелы и требуют конкретизации (главным образом с помощью подзаконных актов Ростехнадзора) в соответствии с основным принципом проводимой административной реформы: "избыточные госуслуги - на рынок".

Основные пути развития и совершенствования процедуры экологической экспертизы, более высокие производительность и (или) качество ГЭЭ могут быть обеспечены решением задач по следующим ключевым направлениям (см. таблицу).

Направление	Достоинства	Недостатки
1. ИНТЕНСИФИКАЦИЯ и последовательное качественное развитие действующей процедуры ГЭЭ за счет проведения на добровольной основе всей трудоемкой научно-технической подготовительной работы до и (или) вне ГЭЭ - организация и проведение экспертизы экологической безопасности	Поэтапный переход к внедрению и расширению экспертизы экологической безопасности - на начальном этапе на примере ОПО; снижение числа обоснованных жалоб о вредном экологическом воздействии со стороны третьих лиц; последующее повышение значимости ГЭЭ, увеличение доверия граждан к органам исполнительной власти; полноценная реализация полномочий Ростехнадзора; возможность учета требований законодательства в области технического регулирования	Появление необоснованных, формальных жалоб со стороны заказчиков на дублирование функций ГЭЭ; необходимость разработки и утверждения полного логически связанного пакета подзаконных актов Ростехнадзора в области экологической экспертизы
2. РЕФОРМИРОВАНИЕ (качественное, полное, поэтапное) действующей процедуры ГЭЭ за счет замены малоэффективных функций независимых экспертов деятельностью экспертных организаций, аккредитованных в области экологической экспертизы	Возможность прямого использования действующих документов по экспертизе в области промышленной безопасности в качестве аналога; охват всех подвидов экспертиз в области охраны окружающей среды в рамках единой системы добровольной аккредитации; возможность учета требований законодательства в области технического регулирования	Необходимость внесения существенных изменений в N 174-ФЗ и все основные подзаконные акты; сложности в обосновании реформирования из-за противодействия "природоохранных" организаций

Отдельно стоит отметить, что есть и пассивная альтернатива - формальная экстенсификация "пропускной способности" существующей процедуры ГЭЭ путем значительного упрощения обязательных требований и регламента проведения ГЭЭ. У такого подхода имеются определенные положительные моменты: а) обеспечение своевременности ГЭЭ; б) сокращение числа жалоб со стороны заказчиков ГЭЭ; в) затраты и усилия на реализацию носят, по существу, "косметический" характер; г) возможность незначительного корректирования немногочисленных действующих подзаконных актов в области экологической экспертизы. Однако существенно ограничивают практическую применимость подобного экстенсивного подхода ощутимые недостатки: а) снижение качества ГЭЭ в ближайшей перспективе; б) недостаточная полнота выполнения требований действующего законодательства в угоду своевременности; в) в долгосрочной перспективе - рост числа обоснованных жалоб третьих лиц о вредном экологическом воздействии, последующее снижение значимости ГЭЭ, подрыв доверия граждан к органам исполнительной власти.

Предварительная оценка эффективности вышеприведенных конструктивных направлений совершенствования ГЭЭ показывает приоритетность реализации "реформаторского" (2) направления в долгосрочной перспективе, а "интенсивного" (1) - в ближайший и среднесрочный периоды.

Фундамент будущих качественных изменений в процедуре ГЭЭ необходимо закладывать, несомненно, уже сегодня. Представляются целесообразными разработка и развитие Системы экспертизы экологической безопасности по аналогии с Системой экспертизы промышленной безопасности, а также использование опыта добровольной аккредитации органов оценки соответствия, наработанного в Системе аккредитации в области

промышленной безопасности.

Первоначально предлагаемая Система экспертизы экологической безопасности могла бы распространяться только на ОПО. Подобная система должна охватывать как минимум экологическую экспертизу намечаемой хозяйственной деятельности (проектирование, реконструкция, техническое перевооружение ОПО) и сертификацию систем менеджмента в области охраны окружающей среды для действующих ОПО.

Этапы становления системы оценки соответствия организаций, оказывающих услуги в области обеспечения экологической безопасности на ОПО, видятся следующими:

1. Разработка и внедрение систем менеджмента в области охраны окружающей среды на ОПО (либо комплексных систем менеджмента в области промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды); добровольная аккредитация специализированных организаций, осуществляющих сертификацию таких систем.

2. Расширение области аккредитации инспекционных организаций на проведение работ в области экологической безопасности ОПО; подготовка и аттестация экспертов для данного вида деятельности.

Во время написания данной статьи проблемные вопросы экологической экспертизы были затронуты на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 20 июля 2005 г. В своем выступлении на нем Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что экологические экспертизы не должны препятствовать развитию страны и ее экономики.

Считаем, что практическая реализация предлагаемого авторского подхода будет способствовать повышению эффективности экологической экспертизы как инструмента обеспечения экологической безопасности на опасных производственных объектах.