

Экологическая экспертиза: как снизить риски?

С 1 января 2018 года вступят в силу новые положения Градостроительного кодекса Российской Федерации, меняющие процедуру Государственной экологической экспертизы. О перспективах, связанных с нововведениями, корреспонденту журнала «Экология производства» рассказала заместитель начальника Главгосэкспертизы России **Светлана Балашова**.



– Светлана Петровна, сегодня в своём докладе на I Международной конференции «Развитие института строительной экспертизы» Вы затронули ряд важных аспектов проведения экологической экспертизы, о которых необходимо знать нашим читателям. Прокомментируйте, пожалуйста, изменения в нормативно-правовой базе, к которым должны быть готовы проектировщики и заказчики проектов строительства и реконструкции предприятий.

– Поправки положений градостроительного кодекса, вступающие в силу с 1 января 2018 г., повлекут за собой серьёзные изменения в части оценки соответствия проектной документации экологическим требованиям, проводимой в рамках комплексной государственной экспертизы. Вне сферы внимания наших специалистов окажутся все особо опасные и технически сложные объекты капитального строительства и реконструкции: предприятия нефте- и газодобычи, металлургии, горно-обогатительные комбинаты и т.д. Как эксперт от строительной отрасли, могу сказать, что заказчики будут нести огромные риски. Причина в том, что, начиная с 2018 года, Главгосэкспертиза не будет заниматься оценкой соответствия проектной документации экологическим требованиям. Иными словами, экологическая составляющая будет оцениваться экспертами в отрыве от технических решений. И, если в ходе процедуры государственной экспертизы разработчикам придется вносить в проект изменения, они будут обязаны повторно проходить экологическую экспертизу. Как следствие, процесс согласования проектной документации усложнится, сроки осуществления проектов растянутся.

Мы считаем, что необходимо развивать другую законодательную инициативу, – о совмещении обоснования инвестиций проектов с их стратегической экологической оценкой, в которой заинтересованно Министерство природных ресурсов Российской Федерации. Проведение экологической экспертизы на стадии обоснования инвестиций принесёт большую пользу. Минстрой России также поддерживает введение стадии обоснования инвестиций. Я надеюсь на объединение усилий наших ведомств в этом вопросе.

Мы хорошо знаем корни проблемы. Дело в том, что в момент поступления проекта на экологическую экспертизу заказчик уже определил, где будет развиваться новое производство, располагает всеми материалами по обоснованию строительства и представляет экспертам акты выбора и прочую документацию. Проведены инженерные изыскания, вложены огромные средства в отведённый земельный участок, иногда даже начаты подготовительные работы к строительству. Но в ходе экологической экспертизы выясняется, что строить объект в выбранной местности нельзя. Для заказчиков это – шок, они очень тяжело воспринимают неожиданное и непреодолимое препятствие осуществлению проекта.

Подобная ситуация не выгодна инвестору, не отвечает задачам государства. Вот почему было бы рационально предлагать варианты размещения объекта строительства на ранних стадиях проектирования. Тогда возникающие на осваиваемых территориях ограничения можно выявлять заранее, с учётом специфики нового производства, вместо того, чтобы латать прорехи в проектах, разработанных без учета существующих реалий. И заказчик избежал бы избыточных денеж-

ных вложений, требуемых для снижения негативного влияния объекта на окружающую среду, в особенности при его размещении по соседству с особо уязвимыми природными территориями.

– В чем коренные причины неудовлетворительного качества проектной документации, представляемой на государственную экспертизу и конкретно разделов, связанных с охраной окружающей среды? Как заказчики могут застраховаться от подобных рисков?

– Прежде всего, необходимо разрабатывать проектную документацию более высокого качества, основанную на достоверных результатах инженерно-экологических изысканий. С сожалением отмечу не всегда высокий уровень специалистов, разрабатывающих и обосновывающих технические решения в области охраны окружающей среды. Есть и другая причина: сложилась печальная традиция отодвигать проблемы охраны окружающей среды на второй план при проектировании объекта капитального строительства и реконструкции. Я с этим не согласна. Напротив, экологические вопросы должны стать приоритетными и финансироваться не по остаточному принципу.

Повторюсь, многих неожиданностей можно избежать на стадии обоснования инвестиций. Почему-то заказчики думают: если конструктив мы сделаем хорошо, то природоохранные вопросы как-нибудь сами решатся. Но решения, позволяющие предотвратить воздействие на компоненты окружающей среды, не находятся автоматически во время строительства и эксплуатации объекта – об этом нужно позаботиться заранее. И если бы не уполномоченные в области охраны окружающей среды и санитар-

но-эпидемиологической безопасности органы множество проектов было бы реализовано с максимальным негативным воздействием на природу, если не сказать губительным.

Работа нашей экспертизы помогла избежать большого числа таких аварий, которые могли привести к социально-значимым последствиям. По расчетным данным, предотвращено около 20% чрезвычайных ситуаций. Если снять этот барьер, начнётся активная реализация проектов, опасных для окружающей среды и человека.

– Насколько часто при проведении экспертизы выявляется искажение исходных данных, представляемых заказчиком?

– Опыт работы Главгосэкспертизы России показал, что количество отрицательных заключений колеблется, в среднем, от 15 до 25 % от числа рассматриваемых проектов. Причём наивысший показатель приходится на сметную документацию. Основная причина в неполноте разработки этого раздела. Но и других поводов вынести отрицательное заключение довольно много. В частности, фальсификация исходных данных.

В основном, искажают сведения по ограничениям природопользования на осваиваемой территории. Например, как можно определить, есть ли на намечаемой территории зоны санитарной охраны источника водоснабжения? Для этого мы рекомендуем заявителю заранее обратиться в уполномоченный орган и получить нужную информацию, а затем включить её в пакет исходных данных, сдаваемых на экспертизу. Из каких-то побуждений заявитель игнорирует наше замечание, либо приносит самодельный документ. Особенно часто встречается фальсификация результатов инженер-

Процедура экологической экспертизы стала одной из тем обсуждения на I Международной конференции «Развитие института строительной экспертизы» 26 мая 2017 года. В дискуссиях приняли участие специалисты в сфере строительной экспертизы России, Белоруссии, Казахстана, Армении и Киргизии. Как отметил начальник Главгосэкспертизы России Игорь Манылов, подобный обмен опытом даст «новый импульс развитию института экспертизы и значительно обогатит практику работы экспертов».

но-экологических изысканий. Причины разные, результаты всегда плачевные.

Для пресечения подобных ситуаций наши специалисты связываются напрямую с уполномоченными органами или аналитическими лабораториями, протоколы которых представлены заказчиком. Нередко выясняется, что заявители в этих лабораториях анализов, скажем почвенных проб, не заказывали или заказывали давно и совсем по другому объекту проектирования. Часто мы видим фальсифицированные письма, полученные, якобы, из Роспотребнадзора или Федерального агентства по рыболовству. У Главгосэкспертизы в лице Управления экологической экспертизы накоплен богатый опыт выявления подобных фактов. И фальсификации мы не пропустим. Заявители должны понимать опасность получения отрицательного заключения по таким поводам.

– Если выдано отрицательное заключение, каков алгоритм дальней-



ших действий проектировщика (заказчика) для получения в дальнейшем положительного заключения на проектную документацию?

– Для того, чтобы вновь пройти государственную экспертизу, согласно положениям Градостроительного кодекса, необходимо доработать проектную документацию и повторно подать документы, при этом возможно неограниченное число обращений. Надо сказать, что по замечаниям в области мероприятий по охране окружающей среды на доработку отправляется около 25 % всей проектной документации. При повторном рассмотрении проекта мы проверяем, устранены ли отмеченные экспертом ошибки. Одновременно могут быть сделаны и новые замечания, связанные с тем, что внесенные в проектную документацию изменения затронули также части проекта, получившие ранее положительное заключение. Все замечания должны быть учтены разработчиком – лишь в этом случае проект получит положительное заключение.

Бывает, что положительное заключение на проект выдается с первого раза. Иногда приходится дорабатывать определенные моменты, и положительное заключение заказчики получают со второго раза. Есть в нашей практике случаи, когда работа над документацией длится годами. Например, экспертиза одного из объектов гражданского строительства проводилась 4 раза и все идет к тому, что эту же документацию мы увидим и в пятый раз.

– В начале 2016 года в интервью нашему журналу Вы отметили, что проектировщикам будет сложно выполнить требования законодательства о применении наилучших доступных технологий, особенно в отношении действующих объектов, поскольку работа над справочниками НДТ не завершена. Есть ли развитие в этом вопросе?

– В том, что касается обязательно внедрения новейших технологий, мы жестко ограничены положениями Градостроительного кодекса, и пока обязательность использования наилучших доступных технологий (НДТ) при разработке проектной документации не отрегулировано юридической нормой, мы не можем требовать от заявителя, чтобы он поменял экономически обоснованную технологию на другую, возможно более дорогостоящую, но экологически чистую. Тем более, что одной из задач Главгосэкспертизы является проверка достоверности сметной стоимости инвестиционных проектов, реализуемых за счет бюджетных средств. Поэтому пока все остается на уровне добровольного решения заказчика. Та же ситуация в свое время сложилась и с «зелеными стандартами». На высоком уровне было принято решение о необходимости включения этого подраздела в проектную документацию, разрабатываемую для

объектов Сочинской Олимпиады, однако в связи с тем, что это не было закреплено законодательно – соответствующая поправка не была внесена в Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (ред. от 28.04.2017), регламентирующее состав проектной документации, направляемой на государственную экспертизу, у экспертов не было оснований для предъявления соответствующего требования к документации в этой части – это осталось прерогативой государственной экологической экспертизы.

– Один из вопросов, интересующих наших читателей, касается способа подачи проектной документации на экспертизу: оправдала ли себя система «одного окна»?

– Режим «одного окна» в рамках государственной экспертизы обеспечивает комплексную оценку соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе экологическим, санитарно-гигиеническим требованиям, требованиям государственной охраны историко-культурного наследия, промышленной и ядерной безопасности и т.д. Кроме того, предметом экспертизы являются также результаты инженерных изысканий, проведенных на осваиваемой территории и оценка соответствия принятых технических решений полученным результатам. На наш взгляд, такой подход позволяет свести к минимуму риски неблагоприятного развития ситуации при строительстве, реконструкции и эксплуатации объекта капитального строительства.

Экспертиза построена следующим образом: заявитель направляет всю документацию в «окно» в электронном виде (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (ред. от 28.04.2017) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их со-

держанию»), после административных процедур документы попадают в профильное для этого типа объектов Управление, например, Управление объектов горно-металлургического комплекса. После этого документация направляется на рассмотрение экспертам – специалистам по разным направлениям в профильные управления Главгосэкспертизы – Управление строительных решений, Управление инженерного обеспечения, Управление экологической экспертизы и т.д. Проект может содержать до 30 разделов, и каждый передается в соответствующее подразделение, где назначаются эксперты-исполнители. К определенному сроку эксперты направляют замечания. Объем замечаний может варьировать (например, на один из последних пакетов проектной документации был выдан пакет замечаний на 46 страницах).

Заказчик обрабатывает полученные замечания в течение 10 дней и заново сдает откорректированную документацию на рассмотрение с приложением недостающих документов и исправленными ошибками, при этом очень хотелось бы отметить, что задачи выдать отрицательное заключение перед нами не стоит – наоборот, мы всячески содействуем заявителям в исправлении вынесенных замечаний, следим за тем, чтобы вносимые коррективы не противоречили друг другу, что бывает, в особенности, по разделу «Мероприятия по охране окружающей среды». И радует, что большинство заявителей соглашается со значимыми замечаниями и старается в короткий срок их исправить.

– Светлана Петровна, позвольте от имени редакции журнала «Экология производства» пожелать Вам и Вашим коллегам реализации намеченных планов. Благодарю Вас за интересный разговор. ■

Беседовала С.Р. Цальцавко