УДК 347.773

И.И. НИКИТИН
Нижне-Волжское межрегиональное управление
по технологическому и экологическому надзору
В.В. КАЛИНИН, А.Ю. СТЕРЛЕНКО, Л.Н. КОЗЛОВЦЕВА
ООО «ВолгоградНИПИнефть»

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОБОСНОВАНИЙ ПРОЕКТНЫХ РЕШЕНИЙ ДЛЯ ОБЪЕКТОВ, РАСПОЛАГАЮЩИХСЯ НА ТЕРРИТОРИЯХ С ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ ОГРАНИЧЕНИЯМИ

Обоснована необходимость изменения практики согласований и экологической экспертизы при подготовке природоохранных разделов предпроектной и проектной документации, целесообразность пересмотра существующего порядка проведения экологической экспертизы предпроектной и проектной документации, использование положительного опыта проведения экспертизы промышленной безопасности, пересмотр методики расчета нормативов ПДВ и ПДС.

The authors exemplify the necessity for changing the practice of coordination and environmental impact assessment when planning the divisions of exploratory and project documents, expediency of reconsidering the existing system of carrying out the environmental impact assessment of exploratory and project documents, making use of favourable experience of carrying out industrial safety evaluation, revision of design procedures of maximum admissible discharge and maximum permissible content quotas.

Процедура и последовательность экологического обоснования проектных решений для объектов, планируемых к размещению на территориях с экологическими ограничениями, до недавнего времени регламентировались многочисленными нормативными и методическими документами – свыше 550 наименований, в том числе 45 законов, 5 кодексов, множество ведомственных нормативных актов, часто тех организаций, которых уже не существует в настоящее время. В нашу задачу не входит их подробный анализ, поэтому ограничимся наиболее важными из них. Выскажем лишь свои соображения, накопленные в ходе практической деятельности по подготовке материалов для оценки воздействия на окружающую природную среду.

Следует отметить, в сегодняшних условиях инвестором могут выступать различные юридические и физические лица, включая государственные учреждения, которые имеют зачастую очень смутное представление о процедуре прохождения проектной документации на этапах согласований и экспертиз. В связи с этим возникают различные ситуации, связанные с торможением или нарушением инвестиционного процесса, инноваций или иных проявлений активной хозяйственной деятельности.

В связи с преобразованием органов, осуществляющих процесс проведения экологической экспертизы, считаем необходимым обрисовать более четкие ориентиры для инвесторов на пути разработки, проведения согласований и экспертиз проектных документов, осуществляющих инвестиционные намерения. Особенно это важно в том случае, когда инвестор приходит на территории, которые характеризуются теми или иными экологическими ограничениями.

Подготовка документации ведется в несколько этапов.

На первом этапе определяются цели инвестирования и проводится оценка возможностей достижения намечаемых техни-

ко-экономических показателей. По результатам выполненных исследований готовится декларация (ходатайство) о намерениях, основная задача которой – дать ответ на вопрос о принципиальной возможности реализации намечаемой деятельности.

Второй этап – обоснование инвестиций в строительство – выполняются работы в объеме, достаточном для принятия инвестором решения о целесообразности дальнейшего инвестирования.

Эти стадии называются предпроектными, и главной их особенностью является рассмотрение нескольких альтернативных вариантов размещения и функционирования промышленных объектов. По результатам предпроектных работ выбирается наиболее экономически эффективный и экологически безопасный вариант, для которого на третьем этапе разрабатывается проектная документация.

Требования к составу материалов по обоснованию экологической безопасности предпроектных и проектных решений и обеспечению их исходной информацией изложены в Практическом пособии к СП 11-101-95 (ГП «ЦЕНТРИНВЕСТпроект» М., 1998). В его основу положен принцип оценки возможного влияния на компоненты окружающей среды. На основании предложенных проектных решений, потребности в природных ресурсах при существующих ограничениях на природопользование, определяются компоненты окружающей среды, которые необходимо рассматривать.

Смелость проектировщика состоит в том, что может быть предложен нетривиальный, экологически безопасный вариант. Следует терпеливо преодолевать сопротивление рутинной среды и неуклонно добиваться осмысленного подхода в реализации проектных решений по вопросам охраны окружающей среды.

Роль современной процедуры ОВОС в обосновании инвестиций очень велика. На основании полученных результатов разрабатываются мероприятия по снижению воздействия на окружающую среду, оценивается величина возможного ущерба, стоимость природоохранных мероприятий, на основании чего делается вывод об эффективности предложенных проектных решений.

Основу российской системы экологической оценки составляют экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), а также согласование применяемых подходов с международной практикой при учете специфики нашей страны.

В список материалов, обосновывающих место размещения объекта, помещаются:

- сведения о современном и перспективном использовании территории;
- ограничения по природопользованию;
- информация о природных и исторических особенностях территории;
- информация о современном состоянии компонентов природной среды, активности природных процессов;
- информация об источниках воздействия;
- предварительная оценка воздействия на окружающую природную среду – прогнозная оценка масштаба и уровня воздействия;
- рекомендуемый состав природоохранных мероприятий (для каждого компонента природной среды по предупреждению загрязнения экосистем);
- предварительная оценка экологического риска размещения объекта (выбор варианта с минимальным экологическим риском);
- предложения по организации локального (производственного) экологического мониторинга;
- при недостатке исходной информации даются предложения по изучению ОС на следующих этапах проектирования.

В случае реализации проекта намечаемая деятельность должна удовлетворять определенным требованиям, в том числе:

- быть взаимоувязанной с ранее принятыми к реализации программами и проектами в части использования природных и трудовых ресурсов и учитывать долгосрочные интересы региона;
- соответствовать принципам устойчивого экологически безопасного развития территории;

• не создавать угрозы для здоровья населения;

• способствовать рациональному использованию природных ресурсов, сохранению природных богатств, уникальности природных экосистем региона.

Из вышеперечисленных объемов работ вытекает следующий вывод: чтобы удовлетворить всем требованиям по составу документации при экологическом обосновании предпроектных и проектных решений, необходимо на всех стадиях провести большой объем экспедиционных и исследовательских работ.

Для крупных проектов, таких как создание нефтяной транспортной инфраструктуры, обустройство месторождений полезных ископаемых, возведение гигантских промышленных объектов, сроки проектирования уже измеряются годами, а стоимость – от сотен тысяч до миллионов долларов. В работах по экологическому обоснованию заняты многие компании и институты, работают десятки специалистов. Все это предполагает повышенные требования со стороны исполнителей к качеству регламентирующих и нормативных документов. Поэтому рассмотрим, в какой степени действующие в настоящее время нормативно-законодательные требования в области процедур государственной экологической экспертизы отвечают запросам практического применения.

Последовательность и порядок прохождения предпроектной и проектной документации государственной экологической экспертизы регламентируются федеральным законом «Об экологической экспертизе», с учетом изменений № 174-ФЗ от 23.11.1995 г., № 123-ФР от 31.08.2004 г. В целом установленная законодательством процедура проведения экспертизы достаточно ясна и не вызывает вопросов. Однако в свете прогрессивных изменений, которые претерпела государственная экологическая экспертиза в результате принятых законодательных актов Российской Федерации в августе 2004 г., а также Постановлений Правительства России № 370, 400, 401 от июля 2004 г. «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», считаем необходимым акцентировать внимание на двух аспектах – упорядочение получения согласований и работа экспертов.

По действующему до последних изменений положению до начала экспертизы вся документация должна была быть согласована с контролирующими органами: санэпиднадзором, комитетами по земельным ресурсам и землеустройству, органами по надзору в сфере природопользования, бассейновыми инспекциями и рядом других.

Суть проблемы заключается в том, что разные ведомства руководствуются своими нормативными документами, которые по ряду позиций различаются между собой. Наиболее яркий пример – расхождение рыбохозяйственных и санитарно-гигиенических нормативов ПДК. Первые из них являются более жесткими и обычно им следуют разработчики природоохранных разделов. Можно привести и другие примеры, но и без них вывод очевиден: необходима разработка регламента согласования предпроектной, проектной и иной документации, устанавливающего единый подход к выдаче необходимых разрешений для представления проектной документации на экологическую экспертизу. В таком регламенте должны быть преодолены существующие ведомственные противоречия, что сделает процедуру согласования более эффективной.

Иного рода проблемы возникают в ходе работы экспертной комиссии при взаимодействии с экспертами. Как это ни парадоксально, но очень многие эксперты, являющиеся известными специалистами и крупными учеными, обладают явно недостаточными знаниями о теории и практике проектирования. Это приводит к тому, что эксперт относится к рецензируемому разделу как к фрагменту научной публикации или отчету о НИР, а не как к части проектной документации, имеющей свою внутреннюю логику, и выполняющей свои функции в оценке технических решений.

Отсюда возникает большое количество замечаний, которые или носят характер на-

учной дискуссии, или методически необоснованны, или же вообще абсурдны, как, например, такие: «результаты расчетов выбросов от котельной по принятому в проекте мазуту недостоверны, так как на территории Астраханской области вырабатывается только высокосернистый мазут» – заключение ГЭЭ по Астраханской области № 442 от 25.08.2004 г.

Можно привести много примеров отправки проектов на доработку, когда эксперт берет на себя надзорные функции и делает замечания, касающиеся сугубо хозяйственной деятельности инвестора, такой как договор на вывоз сточных вод или отходов, а при этом в заключении делается вывод о том, что проект «по содержанию не в полной мере соответствует требованиям природоохранительного законодательства». Такому положению благоприятствует и отсутствие многих необходимых методических документов, и несовершенство действующих.

В результате в ходе экспертизы могут возникать коллизии чисто научного или производственного характера, не имеющие прямого отношения к вопросам проектирования. В конечном итоге такого рода претензии снимаются, но это требует дополнительных расходов сил и средств.

Может быть, есть смысл ввести лицензирование экспертов, как это уже делается при проведении экспертизы промышленной безопасности?

Для повышения качества подготовки природоохранных разделов в составе предпроектной и проектной документации и повышения действенности экологической экспертизы, авторы считают целесообразным:

- Пересмотреть существующий порядок проведения экологической экспертизы предпроектной и проектной документации и использовать положительный опыт проведения экспертизы промышленной безопасности.
- Разработать регламент согласования предпроектной, проектной и иной документации, устанавливающий единый подход к выдаче необходимых разрешений для представления проектной документации на экологическую экспертизу.
- Ввести лицензирование экспертов, как это уже делается при проведении экспертизы промышленной безопасности.
- Дать четкое определение основополагающим терминам, таким как «экологический ущерб», «экологический риск», «устойчивость экосистем» и других с позиций их количественного анализа. Выделить основные факторы, формирующие эти понятия, и разработать методики расчета вышеперечисленных характеристик и классификации их по степени опасности.
- Пересмотреть методики расчета нормативов ПДВ и ПДС, положив в их основу современные методы расчета распространения загрязняющих веществ в атмосфере и водной среде, а также взяв за основу не гигиенический, а экологический принцип нормирования.