

Следует сформировать и юридически закрепить в Конституции Республики Беларусь государственный институт по защите прав человека и гражданина. Возможен американский вариант в виде Комиссии по гражданским правам, действующей при Президенте США. Приемлем и европейский вариант института Уполномоченного по правам человека, который полностью подотчетен в своей деятельности парламенту страны. Например, Уполномоченный по правам человека в соответствии с Конституцией Республики Польша 1997 г. в своей деятельности самостоятелен и независим от других государственных органов.

Литература

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями): Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. Мн., 1997.
2. Конституции государств Европейского союза. М., 1999.
3. *Василевич Г.А.* Органы государственной власти Республики Беларусь. Мн., 1999.
4. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // Проблемы конституционализма: Сб. науч. тр. / Под ред. М.Ф. Чудакова и А.Е. Вашкевича. Мн., 1998. Вып. 3.
5. Правовые системы: история и современность. Мн., 2001.
6. *Василевич Г.А.* Конституционное право Республики Беларусь. Мн., 2002.
7. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. Мн., 2000.
8. *Кучинский В.А.* О месте Конституционного суда Республики Беларусь в системе разделенных властей // Весн. Канстытуц. суда Рэсп. Беларусь. 1996. № 1.
9. *Сильченко Н.Ф.* О верховенстве закона в условиях разделения властей // Правотворч. деятельность в Респ. Беларусь. Мн., 1997.
10. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4.
11. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999.
12. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. № 10. Ст. 95.
13. Конституции государств Европы. В 3 т. М., 2001. Т. 3.
14. Конституции государств Европы. В 3 т. М., 2001. Т. 2.

Л.И. ПАНКРУТСКАЯ

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ

Устойчивое экономическое развитие невозможно без решения экологических проблем, поэтому человек постоянно должен оценивать масштаб и целесообразность воздействия своей деятельности на окружающую природную среду. В современных условиях необходимо считаться не только с экономическими интересами производителей, но и с экологическими интересами общества, включая принципы экологической безопасности, сохранения качества окружающей среды и защиты здоровья населения.

Односторонняя направленность хозяйственной деятельности на достижение экономических результатов без учета экологических требований не может обеспечить устойчивое развитие общества. Поэтому одна из главных целей экологической политики как неотъемлемой части общей социально-экономической политики государства состоит в обеспечении достижимого снижения воздействия хозяйственной деятельности на окружающую природную среду.

Существенную роль в уменьшении экологической напряженности должно сыграть развитие и совершенствование организационных форм проведения экологического контроля как за действующим, так и проектируемым производством, где

центральное место занимает экологическая экспертиза проектов. Ее назначение — проверка соответствия проектов хозяйственной и иной деятельности требованиям природоохранного законодательства, экологическим стандартам и нормативам, обоснование целесообразности реализации проекта с точки зрения экологической безопасности.

Поскольку воздействием на окружающую среду характеризуется любая намечаемая хозяйственная деятельность, то необходима минимизация потенциальной экологической опасности и экологического риска на самых ранних стадиях — этапах обоснования проектных решений и всесторонняя оценка всех имеющихся альтернативных вариантов.

Теоретически экологическая экспертиза основывается на концепции приемлемого экологического риска как средства поиска оптимизации экономического и экологического развития и позволяет принять решения, в которых оценен экологический риск и возможность его предупреждения.

Проблеме учета экологических аспектов при управлении проектами и посвящена данная работа.

Процедура обязательной экологической экспертизы введена во всех развитых и во многих развивающихся странах мира. Например, в США экологическая экспертиза проектов введена в 1969 г. после принятия закона “Национальная политика в области охраны окружающей среды”. В других развитых странах законы об экологической экспертизе были приняты: в Швеции — в 1969 г., в Японии — в 1973, в ФРГ — в 1975, во Франции — в 1976 г. Цель введения экологической экспертизы проекта состоит в том, чтобы сделать проводимый анализ состояния окружающей среды составной частью технико-экономического обоснования проекта. А главной задачей экологической экспертизы является составление заключения о влиянии планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и здоровье человека, на основании которого делается вывод об экологической безопасности и о возможности реализации проекта.

Зарубежный опыт свидетельствует о высокой экономической эффективности экологической экспертизы. Учет экологических составляющих в процессе принятия решений еще на стадии проектирования оказывается гораздо дешевле последующих проводимых мероприятий по нейтрализации, компенсации, возмещению нанесенного экономического ущерба.

Анализ действующих объектов хозяйственной деятельности в Беларуси показывает, что размещение и проектирование их, разработка генпланов городов без экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду приводят в ряде случаев к серьезным стратегическим ошибкам и могут нанести экономический ущерб республике.

Без учета экологических требований, например, был разработан Генплан г. Минска в 1982 г. В результате при конкретном проектировании различных объектов появились технико-экономические трудности с расширением очистных сооружений, что привело к вынужденному спрямлению р. Свислочи. В генплане не были проработаны вопросы внедрения малоотходных технологий на предприятиях и проблемы накопления и переработки промышленных отходов. Не учитывались объемы потребления свежей воды в производстве и объемы сброса сточных вод, не рассматривались вопросы охраны водных ресурсов и воздушного бассейна, что привело к серьезным экологическим осложнениям и потребовало вложения дополнительных финансовых средств.

Научно-технический анализ проектов формирования Новополоцкого нефтехимического комплекса вместе с г. Новополоцком показал, что вопросы охраны воздушного бассейна города и промузла решались без комплексного подхода охраны воздушного бассейна по всему промузлу. В результате атмосферный воздух Новополоцка оказался загрязненным различными вредными веществами. Послепроектный анализ позволяет сделать вывод, что целесообразнее было бы расширять г. Полоцк, а не строить г. Новополоцк поблизости от нефтехимического комплекса.

Без учета экологических требований был запроектирован и построен в безводном (по поверхностным источникам) районе Барановичский хлопчатобумажный комбинат. Согласно водному законодательству на производственные нужды, как правило, должны использоваться поверхностные воды, однако на производственные нужды комбината были приняты подземные артезианские воды (25 тыс. м³/сут.), которые предназначались для хозяйственно-питьевых нужд города. При развитии г. Барановичи оказалось, что запасы подземных вод ограничены. В результате был поднят вопрос об ограничении жилищного строительства или сокращении мощности водоемкого хлопчатобумажного комбината. В срочном порядке запроектировали водозабор на р. Щаре с водохранилищем для производственного водоснабжения комбината (за десятки километров от г. Барановичи).

Как видно из этих примеров, отсутствие экологической экспертизы проектов привело к серьезным экологическим и экономическим ошибкам при конкретном размещении и проектировании рассматриваемых объектов и нанесло экономический и экологический ущерб Республике Беларусь.

В 1993 г. законом Республики Беларусь “О государственной экологической экспертизе” и в 2000 г. “О внесении изменений и дополнений в закон Республики Беларусь “О государственной экологической экспертизе” введена процедура обязательной экологической экспертизы, определены ее цели, объекты, установлен общий порядок организации и проведения, оговорены права и обязанности сторон, порядок обжалования заключений и рассмотрения споров. На основании закона от 2000 г. Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды разработаны и утверждены: “Порядок привлечения внештатных экспертов для проведения государственной экологической экспертизы”, “Методические указания о составе материалов и основных требованиях по обоснованию места размещения объектов хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь” (31.03. 1993); “Инструкция о порядке проведения государственной экологической экспертизы проектной документации в Республике Беларусь” (11.05. 2001); “Инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь” (06.02. 2001).

Основными принципами государственной экологической экспертизы являются: приоритет охраны жизни и здоровья человека; законность, научная обоснованность и гласность; комплексность оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, а также последствий этого воздействия для социально-экономического развития общества; независимость экспертов при осуществлении ими своих полномочий.

В соответствии с законом “О государственной экологической экспертизе” (2000) государственная экологическая экспертиза — это проверка соответствия проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды. Под планируемой хозяйственной и иной деятельностью понимается строительство, реконструкция, расширение, техническое перевооружение, модернизация, изменение профиля производства, его ликвидация и т. п.

Основным назначением государственной экологической экспертизы является:

- определение достаточности и обоснованности мер по охране окружающей среды, предусматриваемых проектным решением планируемой деятельности;
- определение уровня экологической опасности, которая может возникнуть в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности;
- предупреждение возможных неблагоприятных воздействий планируемой деятельности на окружающую среду.

Государственная экологическая экспертиза носит обязательный характер и предшествует принятию хозяйственных решений.

Объектами государственной экологической экспертизы являются:

- концепции, программы (в том числе инвестиционные) и схемы отраслевого и территориального социально-экономического развития;

- схемы комплексного использования и охраны природных ресурсов;
- градостроительная документация (генеральные планы городов и населенных пунктов, проекты и схемы детальной планировки);
- обоснования инвестиций в строительство, проектная документация (архитектурный, строительный проекты и др.) на строительство, реконструкцию, расширение, техническое перевооружение, модернизацию, изменение профиля производства, ликвидацию объектов и комплексов независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности;
- иные проектные решения планируемой хозяйственной и другой деятельности, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду.

Субъектами государственной экологической экспертизы являются заказчики (инициаторы планируемой хозяйственной и иной деятельности) и эксперты (экспертные комиссии).

Проведение государственной экологической экспертизы возложено на Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальные органы. В организационной структуре этого министерства функционирует специализированная инспекция по государственной экологической экспертизе проектов, включающая два отдела: по экологической экспертизе проектов мелиоративного и водохозяйственного строительства; по экологической экспертизе проектов водоснабжения, канализации и охраны атмосферного воздуха. В структуре областных и Минского городского комитетов природных ресурсов и охраны окружающей среды есть отделы государственной экологической экспертизы проектов. На уровне гор(рай)инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды также осуществляются функции экологической экспертизы проектов. Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальные органы обладают исключительным правом на проведение государственной экологической экспертизы. При необходимости могут создаваться экспертные комиссии с привлечением внештатных высококвалифицированных специалистов.

В соответствии с законом Республики Беларусь “О государственной экологической экспертизе” (2000) до принятия решения о реализации проектных решений заказчики обязаны представить в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды или его территориальные органы документы, характеризующие уровень экологической безопасности планируемой деятельности и содержащие перечень мероприятий по предотвращению негативных воздействий на окружающую среду, а также материалы согласования с органами местного управления.

Одновременно с разработкой проектной документации заказчиком (проектировщиком, представляющим интересы заказчика) организуется в обязательном порядке оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) планируемой деятельности для экологически опасных объектов, включенных в перечень согласно “Инструкции о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь”. Для остальных объектов разрабатывается раздел “Охрана окружающей среды”.

Проведение государственной экологической экспертизы на основе договора с заказчиком не допускается.

Срок проведения государственной экологической экспертизы не должен превышать двух месяцев со дня представления всех необходимых документов. В исключительных случаях срок может быть продлен Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды или его территориальными органами, но не более чем на один месяц.

Финансирование работ по всем проектам и программам осуществляется только при наличии положительного заключения экспертизы.

Экспертное заключение содержит выводы о соответствии проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям законодательства и о целесообразности их реализации. При отрицательном заключении государственной экологической экспертизы заказчик (инициатор планируемой хозяй-

ственной и иной деятельности) обязан доработать документацию с учетом предложений экспертов и представить ее на повторную экспертизу или отказаться от реализации проектного решения.

Реализация проектных решений, подлежащих государственной экологической экспертизе, без положительного заключения является правонарушением, а лица, виновные в его совершении, несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Правонарушениями в области проведения государственной экологической экспертизы являются также: невыполнение заключения государственной экологической экспертизы; умышленное представление неполной и недостоверной информации; невыполнение или некачественное выполнение необходимых научно-исследовательских и проектно-изыскательских работ для оценки воздействия планируемой деятельности на состояние окружающей среды; необъективность оценки документов, представленных на государственную экологическую экспертизу; несоответствие заключения государственной экологической экспертизы требованиям законодательства; несоблюдение срока проведения государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза финансируется за счет средств республиканского бюджета.

Наряду с государственной законом предусматривается возможность проведения общественной экологической экспертизы независимыми группами специалистов по инициативе граждан и общественных организаций, однако механизм проведения общественных слушаний не разработан. Ее заключение рассматривается государственными органами, осуществляющими экологическую экспертизу. Общественная экологическая экспертиза проводится за счет средств заинтересованной стороны или на общественных началах.

Обязательным приложением к заключению государственной экологической экспертизы проектной документации является экологический паспорт проекта, состоящий из шести частей:

1. Общая часть. Включает: наименование проектной организации, ее адрес; стадию проектирования; общую стоимость проекта, в том числе затраты на мероприятия по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов; объем выпускаемой продукции; разрешение органов государственного управления на проведение проектных работ.

2. Данные о площадке размещения объекта. Содержит сведения о: площади участка для строительства; наличии охраняемых природных территорий (заповедники, национальные парки, заказники, памятники природы) и влиянии проектируемого объекта на их экологическое состояние; мероприятиях по восстановлению нарушенных земельных участков; площади лесных и сельскохозяйственных угодий, подлежащих изъятию; санитарно-защитной зоне.

3. Охрана и рациональное использование водных ресурсов:

3.1. Водоснабжение. Указываются: наименование источника водоснабжения (хозяйственно-питьевого, производственного); удельный расход воды по проекту; водозаборные сооружения; объем водопотребления свежей воды; объем оборотного и повторного использования воды; процент экономии свежей воды за счет применения оборотного и повторного водоснабжения.

3.2. Канализация и очистка сточных вод объекта. Рассчитывается: удельный расход сточных вод на одного служащего, единицу сырья или продукции; общий объем сточных вод. Приводятся: характеристика сооружений по очистке сточных вод; физико-химический состав и свойства сточных вод до и после очистки.

4. Удаление, обезвреживание и утилизация животноводческих стоков.

5. Охрана атмосферного воздуха. В этом разделе дана характеристика опасности предприятия; рассчитаны количество вредных веществ, отходящих от всех проектируемых стационарных источников, количество уловленных и обезвреженных вредных веществ, источник теплоснабжения и вид потребляемого топлива;

приводятся существующие фоновые концентрации загрязняющих веществ в районе строительства предприятия, предполагаемые значения максимальных концентраций вредных веществ в воздушном бассейне после ввода проектируемого предприятия в эксплуатацию, предлагаемый в проекте норматив предельно допустимого выброса (ПДВ). Прилагаются нормативы выбросов загрязняющих веществ с разбивкой по ингредиентам в целом по предприятию и таблица параметров выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, выполненная в соответствии с требованиями ГОСТа 17.2.3.02-78.

6. Утилизация отходов. В этом разделе учитываются виды и объемы производственных отходов, проектные решения по утилизации и использованию образующихся отходов, технические решения по внедрению малоотходных технологий; предусматриваются мероприятия, направленные на улучшение природного состояния местности, где размещается проектируемый объект.

В приложении паспорта содержится ситуационный план-схема района расположения предприятия с нанесением источников выбросов и санитарно-защитной зоны, сводный план инженерных сетей.

Ежегодно специализированными экспертными подразделениями органов государственного управления по природным ресурсам и охране окружающей среды Беларуси рассматривается порядка 6500 проектов различного рода. Из этого количества проектов приблизительно 10 % не проходит согласование из-за несоответствия экологическим требованиям проектируемых объектов. В таблице приведены замечания по конкретным проектам, которым в 2001 г. были выданы отрицательные заключения.

Анализ различных проектов и заключений государственной экологической экспертизы показывает, что планирование хозяйственной и иной деятельности без оценки воздействия на окружающую среду и учета экологических требований может привести к серьезным ошибкам и нанести экологический, экономический и социальный ущерб всему обществу.

Поэтому государственная экологическая экспертиза должна предупредить и уменьшить, а при возможности и исключить вредное влияние загрязняющих веществ на здоровье людей и окружающую среду, оптимизировать использование природных ресурсов на основе их охраны и воспроизводства, а также сохранение биоразнообразия природы на стадии предпроектной и проектной документации.

Таблица. Примеры проектов, по которым выданы отрицательные заключения государственной экологической экспертизы в 2001 г.

№ п/п	Проект	Замечания по проекту
1.	Реконструкция части производственных помещений ГП "Завод полупроводниковых приборов" под производство полиэтиленовой пленки ИП "Белпласт"	Отсутствует раздел технологии производства Не указано, для каких целей предусмотрена оборотная система водоснабжения Не указаны объемы производственных отходов Отсутствует карта-схема источников выбросов с нанесением санитарно-защитной зоны предприятия
2.	Переоборудование помещений участка пенополистирольной тары под размещение цеха флексографической печати СП "Флексофорс"	Анализ расчета рассеивания показал, что на границе санитарно-защитной зоны имеются превышения предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ Занижены объемы отходов Не учтены выбросы загрязняющих веществ от технологического процесса смывки печатного оборудования
3.	Реконструкция котельной по ул. Уручской	Отсутствует схема размещения объекта Превышение концентраций промышленных стоков Неверно заполнены пункты экологического паспорта

Окончание таблицы

№ п/п	Проект	Замечания по проекту
4.	Реконструкция контейнерной АЗС (до 500 заправок в сутки) под стационарную с комплексом обслуживания по ул. Пономаренко	Несоответствие фактических и расчетных выбросов загрязняющих веществ Отсутствуют значения фоновых концентраций по ингредиентам
5.	Расширение автостоянки для индивидуального автотранспорта по пр. Скорины, 165	Не выполнены экологические условия на проектирование Нет расчетов валовых выбросов в атмосферу и приземных концентраций загрязняющих веществ Отсутствуют технические условия на ливневую канализацию, сведения о зеленых насаждениях
6.	Многоуровневая стоянка по ул. Кульман	Установлено превышение ПДК в 1,23 раза по группе суммации (азота диоксид, серы диоксид, углерода оксид, фенол), обусловленное высоким фоновым содержанием загрязняющих веществ и значительным вкладом проектируемого объекта в загрязнение атмосферы Не выполнены экологические условия на проектирование в части получения заключения экологической экспертизы на стадии эскизного проекта
7.	Крупнопанельный жилой дом № 15, по ул. Новоуфимской	Отсутствует заключение по отводу земельного участка под строительство
8.	Благоустройство и инженерное обеспечение поселка "Озерище"	Не отражены вопросы зеленого строительства Отсутствует схема размещения объекта Нет решения вопросов водоотведения хозяйственно-бытовых и дождевых стоков поселка Отсутствует согласование городского центра гигиены и эпидемиологии
9.	Расширение территории кладбища "Восточное" с устройством ограждения	Территория, предназначенная для расширения кладбища, является водоохранной зоной старого русла р. Степянки. Увеличение территории кладбища в сторону старого русла реки без проведения специального гидроэкологического исследования не представляется возможным, так как данный объект является потенциальным загрязнителем грунтовых вод, а также поверхностных водотоков. В связи с этим необходимо обратиться в институт ЦНИИКИВР для проведения гидроэкологического обоснования. Заключение по вышеуказанному проекту может быть выдано после представления в комитет заключения института ЦНИИКИВР
10.	Реконструкция бульвара по ул. Я. Коласа от ул. Дорошевича до ул. Хмельницкого	Не выполнены экологические условия на проектирование. Проект предусматривает снос в большом количестве декоративных деревьев, находящихся в хорошем состоянии. Реконструкция бульвара возможна при условии сохранения существующих зеленых насаждений, с правом вырубki только сухостояных деревьев и деревьев, утративших декоративную ценность
11.	Расширение центра выставок и ярмарок. Автостоянка между кольцевой дорогой и ул. Тикоцкого	Представленный таксационный план не соответствует фактическому состоянию зеленых насаждений на участке строительства. При корректировке таксационного плана необходимо предусмотреть максимальное сохранение зеленых насаждений, указать проектное решение по каждому дереву в отдельности. Декоративные деревья удовлетворительного качества с инвентарными номерами 169–216 подлежат обязательному сохранению