**Основные пути минимизации экологических и связанных с ними финансовых рисков на стадии разработки проектной документации: опыт Управления экологической экспертизы   
ФАУ «Главгосэкспертиза России»**

Начальник Управления экологической экспертизы   
ФАУ «Главгосэкспертиза России» *Балашова Светлана Петровна*

Основной задачей ФАУ «Главгосэкспертиза России» (далее также – Учреждение, Главгосэкспертиза России) в рамках возложенных на Учреждение полномочий является оценка соответствия проектной документации и результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов, в том числе – экологическим, санитарно-гигиеническим требованиям и требованиям государственной охраны культурного наследия. Основной особенностью государственной экспертизы, в отличии, скажем, от государственной экологической и историко-культурной, является осуществление экспертизы в режиме одного окна, при котором все разделы проектной документации рассматриваются в комплексе, а внесенные в процессе проведения экспертизы изменения оцениваются также на совместимость с другими частями проекта. При этом проектная документация и заложенные в ней технические решения проверяются и на соответствие результатам инженерных изысканий, которые, в свою очередь, должны быть выполнены согласно утвержденным нормам и правилам и быть достаточными для разработки этих решений. Такой комплексный подход и строгое соблюдение требований технического регламента «О безопасности зданий и сооружений» позволяет свести к минимуму риски реализации проекта.

В то же время очевидно, что большие финансовые и временные риски появляются у заказчика в случае получения отрицательного заключения государственной экспертизы. При этом в рамках государственной экспертизы, в отличие от государственной экологической экспертизы, процедура которой позволяет приводить в заключении рекомендации экспертов, носящие характер обременений, выполнение которых является условием согласования проектной документации, такая процедура не предусмотрена. Это означает, что, если хотя бы один из рассмотренных разделов проектной документации не доработан, заключение госэкспертизы будет отрицательным. В полной мере такой подход распространяется также и на разделы экологического блока.

О работе Управления экологической экспертизы

Основной предмет деятельности Управления экологической экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России» (далее – Управление) определяется требованиями, заложенными в ст. 49 Градостроительного Кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) и постановлении Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 г.№ 145, в соответствии с которыми на Главгосэкспертизу России и на Управление экологической экспертизы возложены обязанности по оценке соответствия проектной документации экологическим, санитарно-гигиеническим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия. Кроме того, процедура государственной экспертизы, в отличие от государственной экологической экспертизы (далее также – ГЭЭ), включает еще один аспект рассмотрения – соответствие решений, заложенных в профильных разделах проектной документации результатам инженерно-экологических изысканий, а также соответствие результатов инженерно-экологических изысканий (далее – ИЭИ) требованиям технических регламентов. С выходом постановления Правительства РФ от 18.05.2009 № 427, на Управление также возложена обязанность проведения оценки достоверности сметной стоимости проектируемых объемов работ по указанным направлениям.

В настоящий момент в состав Управления входит 3 отдела, каждый из которых осуществляет экспертизу по самостоятельному направлению, а именно: Отдел охраны окружающей среды – экспертиза раздела проектной документации «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» (ПМООС); Отдел санитарно-эпидемиологической экспертизы – разделов ПЗ, ПЗУ, архитектурные решения, ВК, технологические решения, ПОС, ООС и др.; Отдел инженерно-экологических изысканий – экспертиза результатов инженерно-экологических изысканий. Одновременно отделами охраны окружающей среды и инженерно-экологических изысканий проводится оценка соответствия проектных решений требованиям государственной охраны культурного наследия, а всеми отделами – проверка достоверности сметной стоимости проектных решений и результатов инженерно-экологических изысканий.

В своей деятельности Управление руководствуется Градостроительным Кодексом Российской Федерации, действующими законодательными и нормативными актами, санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами, строительными правилами и другими документами, регламентирующими процессы проектирования и строительства в области природопользования и охраны жизни и здоровья населения и работающих, государственной охраны объектов культурного наследия, а также получения результатов инженерно-экологических изысканий как основополагающих данных для разработки профильных разделов проектной документации.

Работа Управления строится на принципах неукоснительного соблюдения требований законодательства, комплексного подхода, доброжелательности и открытости.

В среднем в год Управление рассматривает около тысячи комплектов проектной и сметной документации и выдает около четырех тысяч заключений по профильным направлениям экспертизы. В Управлении работают эксперты, аттестованные по нескольким профильным направлениям деятельности, что позволяет использовать при рассмотрении объектов принцип взаимозаменяемости.

Отрицательные заключения: основные причины

Как показывает опыт работы нашего Управления, количество отрицательных заключений по итогам рассмотрения профильных разделов проектной документации и результатов инженерно-экологических изысканий в среднем может колебаться от 15 до 25%. К сожалению, для сметной документации этот показатель составляет 25% и более.

Такой процент отрицательных заключений Управления связан с качеством проектной документации и результатов инженерных изысканий, которое, к сожалению, оставляет желать лучшего.

Анализ причин отрицательных заключений показал, что разработка разделов экологического блока проектной документации нередко осуществляется не в полном объеме и зачастую уже на начальной стадии несет в себе опасность экологических и финансовых рисков для инвестора.

Основные ошибки при проектировании и получении результатов инженерно-экологических изысканий, которые могут привести к отрицательным заключениям по направлениям работы Управления:

1. Большая часть недостатков проектной документации связана с недостаточной изученностью земельного участка, на котором предполагается реализация проекта. Нередки случаи, когда заявитель, не обладая исчерпывающими знаниями об ограничениях по использованию предназначенного для строительства участка, узнает об этих обременениях только в процессе проведения государственной экспертизы. К таким ограничениям может относиться наличие на участке зон ограниченного пользования, в том числе зон санитарной охраны, санитарно-защитных зон, водоохранных зон, наличие объектов культурного наследия, участков загрязненных земель, требующих рекультивации, и многое другое: все это – факторы, не позволяющие в полной мере реализовать технические решения. Эти данные в полном объеме должны быть получены на стадии проведения инженерно-экологических изысканий. Однако существующая практика показывает, что зачастую заявитель не в полной мере представляет роль и значение результатов этих изысканий для обоснования технических решений в области охраны окружающей среды, в результате чего заказчик несет существенные финансовые и временные риски (более подробно ошибки при проведении инженерно-экологических изысканий изложены в статье начальника отдела Дмитрия Папунова).

2. Отсутствие или неполнота исходно-разрешительной документации (отсутствие заключения государственной экологической экспертизы (для объектов ГЭЭ), отсутствие согласования Федерального агентства по рыболовству (в случае если проект оказывает влияние на биологические ресурсы и среду их обитания), отсутствие обоснования и согласования с органами Роспотребнадзора расчетных размеров санитарно-защитных зон строящихся и реконструируемых объектов и др.

3. Недостаточная проработка или даже отсутствие ключевых технических решений, их несоответствие требованиям законодательства (недостаточно обоснованы или отсутствуют мероприятия по очистке сточных вод, не учтены все виды отходов или не предусмотрены мероприятия по их удалению и пр.).

4. Несоответствие проектных решений результатам инженерно-экологических изысканий, а в некоторых случаях – явное противоречие. Так, в проектных материалах (и сметной документации) в качестве решения может быть заложен вывоз на полигон загрязненного грунта, категория загрязнения которого по результатам инженерно-экологических изысканий не подтверждена или, более того, оценивается как допустимая, что предполагает возможность использования такого грунта при строительстве. Другим распространенным примером является отсутствие технических решений по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, выявленных при проведении инженерно-экологических изысканий и др.

5. Несоответствие проектных решений и объемов работ заявленной сметной стоимости, несоответствие физически выполненных объемов проведенных работ в составе инженерно-экологических изысканий и сметной документации (в том числе выделение средств на не обоснованные в проектной документации работы и, наоборот, отсутствие в сметной документации объемов финансирования технических решений, заложенных в проектной документации, задвоение финансирования на одни и те же виды работ и т.п.).

Возможности снижения рисков в рамках действующего законодательства

На основании опыта Управления, кратко изложенного в предыдущем разделе, в качестве основных мер по снижению экологических и финансовых рисков заказчика при проектировании объекта капитального строительства и реконструкции можно обозначить следующие.

1. Учитывая, что положения Градостроительного кодекса Российской Федерации не предполагают рассмотрение альтернативных участков строительства при проектировании и принятое заказчиком решение по размещению объекта не подлежит пересмотру при проведении государственной экспертизы, особую значимость, как уже указывалось выше, приобретает доскональное знание экологических условий и возможных ограничений использования территории, предназначенной для строительства или реконструкции. Обязательным условием при этом является получение качественных, с соблюдением требований Градостроительного кодекса Российской Федерации и соответствующих строительных норм результатов инженерно-экологических изысканий на стадии, предусмотренной законодательством, а не одновременно с разработкой проектной документации, тем более – не в процессе проведения государственной экспертизы (как показывает практика, такие случаи нередки). Полученные таким образом результаты позволят заранее выявить все возможные обременения на данном участке.

2. Разработка обоснованных мероприятий по охране окружающей среды, соответствующих этапу строительства и выполненных согласно требованиям законодательства, а также с учетом полученных заранее результатов инженерно-экологических изысканий, позволит избежать переработки проекта и незапланированных затрат на его реализацию.

3. Игнорирование социальных факторов в процессе проектирования также существенно повышает риски заказчика при проектировании объекта строительства и реконструкции. Хотя требование обязательного предоставления результатов общественных обсуждений или иных документов, указывающих на отношение общественности к реализуемому проекту, в градостроительном законодательстве отсутствует, в практике государственной экспертизы достаточно случаев, когда негативное общественное мнение существенно меняло или останавливало реализацию проекта.

Совершенствование законодательства и возможности снижения рисков

На наш взгляд, существует также возможность совершенствования требований законодательства, которые будут способствовать уменьшению экологических и финансовых рисков, возникающих при реализации проектов строительства и реконструкции особо опасных и технически сложных объектов. Представляется, что совершенствования и конкретизации требуют следующие аспекты:

1. Несмотря на закрепленную положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации процедуру одного окна, действующее законодательство по-прежнему содержит требования согласования различных аспектов намечаемой деятельности с некоторыми федеральными органами власти – Федеральным агентством по рыболовству, Роспотребнадзором, Министерством культуры и другими. В настоящий момент отсутствие сведений о позиции уполномоченных органов по законодательно закрепленным за ними сферам деятельности многократно увеличивает риски инвестора и одновременно создает трудности при проведении экспертизы в режиме одного окна. Представляется, что было бы полезным внести ясность в этот вопрос: либо разработать и законодательно закрепить порядок и статус согласований федеральных органов исполнительной власти, либо законодательно исключить их из процесса разработки и согласования проектной документации.

2. Оптимизация требований к проектной документации и результатам инженерно-экологических изысканий. Действующие требования к разработке проектной документации и результатам инженерных изысканий отнесены к объектам производственного назначения, непроизводственного назначения и линейным объектам без учета их специфики, площади землеотвода и масштабов воздействия на окружающую среду. Представляется, что было бы крайне полезно разработать дифференцированные методики проектирования и проведения инженерно-экологических изысканий для этих видов объектов строительства и реконструкции. То же касается и требований к результатам инженерно-экологических изысканий на уже освоенном участке в случае реконструкции – ограничение круга необходимых и достаточных сведений, получаемых на стадии инженерно-экологических изысканий, в ряде случаев позволило бы оптимизировать процесс их проведения без увеличения экологических рисков для инвестора.

3. Совершенствование системы одного окна. Следует отметить, что все эти аспекты могут быть разработаны в рамках системы одного окна и конкретизации уже имеющихся нормативных актов – в первую очередь постановления Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». Введение дополнительных административных процедур, таких как институт обязательной государственной экологической экспертизы материалов ОВОС для объектов 1 категории на стадии выбора участка, как показывает опыт Учреждения, приведет скорее к распылению средств инвестора, чем к снижению экологических рисков, при этом существенно увеличив срок прохождения согласования проектной документации. Финансовые риски инвестора в этом случае также увеличиваются, так как в этом случае отрицательный результат государственной экологической экспертизы означает невозможность реализации данного объекта на выбранном участке, что, в свою очередь, потребует вложения дополнительных средств для изучения другой территории и т.д.

4. Разработка и утверждение в законодательном порядке правил учета общественного мнения при разработке проектной документации. Как показывает опыт Учреждения, общественное мнение далеко не всегда носит объективный характер и продиктовано заботой о родном крае и условиях проживания. Однако существуют случаи, когда учет общественного мнения совершенно необходим. Существующий механизм участия общественности в принятии экологически обоснованных решений носит избирательный характер и не убережет инвестора от шумной информационной компании против реализуемого проекта и дополнительных расходов даже в случае точного соблюдения всех процедур. То же касается и общественности – даже обоснованное и при этом резко отрицательное общественное мнение в большинстве случаев не является основанием для отказа от реализации проекта.

Совершенствование работы Управления

Минимизация финансовых, экологических и временных рисков инвесторов является одной из главных целей совершенствования экологических аспектов процедуры государственной экспертизы. Управление экологической экспертизы считает своим долгом постоянное совершенствование с целью создания максимально благоприятных условий для заявителей – в настоящий момент формируется система взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, что позволит в короткие сроки получать информацию от участников процесса, внедряется электронный документооборот, организуются специальные семинары по профильной тематике для заявителей с участием представителей федеральных органов исполнительной власти, эксперты Управления выступают на совещаниях и семинарах с лекциями, разъясняющими требования и подходы государственной экспертизы в части охраны окружающей среды и смежных вопросов.