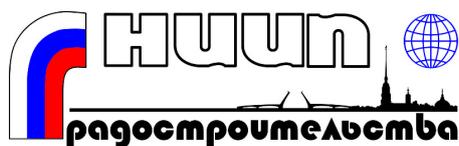




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



**Проект „Внедрение экологических принципов
в территориальное планирование России (ЭкоРус)“**
Комплекс 3/4 – Рекомендация №3:
**Стратегическая экологическая оценка
в территориальном планировании Российской Федерации**

Исполнители в Германии:

Проф., д.и.н. Вольфганг Венде (руководитель проекта)

К.г.н. Петер Вирт

Аня Май

Институт экологического развития территории им. Лейбница (IÖR)

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Tel.: 0351 / 46 79 232

Fax.: 0351 / 46 79 212

E-Mail: W.Wende@ioer.de, P.Wirth@ioer.de, A.May@ioer.de

Проф. АдрианХоппенштедт

ННР Hage+Hoppenstedt Partner

Fridastr. 24, 30161 Hannover

Перевод на русский язык: Аня Май

Исполнители в России:

К.г.н. Павел Спири

Ст.научн. сотр. Татьяна Варгина

Ст. научн. сотр. Юлия Вязилова

К.г. наук Валерий Мякиненков

E-Mail: pavelsp@list.ru

Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов „НИИП Градостроительства“

ул. Торжковская 5, 197342 Санкт-Петербург

Фотография на обложке: IÖR / K. Grunewald

Финансовая поддержка проекта осуществлялась Федеральным министерством окружающей среды (BMUB) в рамках Программы консультационной помощи для охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии и на Кавказе. Проект был реализован при содействии Федерального ведомства по охране природы (BfN) и Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA). Ответственность за содержание публикации несут авторы.

В Российской Федерации проект был согласован с Министерством регионального развития.

Дрезден, Санкт-Петербург, май 2014

Рекомендация №3: Стратегическая экологическая оценка в территориальном планировании Российской Федерации

Содержание

1	Введение	1
2	Существующее положение в Германии и России	4
2.1	Стратегическая экологическая оценка в системе пространственного и территориального планирования	4
2.1.1	СЭО в системе пространственного планирования в Германии	4
2.1.2	СЭО в системе территориального планирования РФ.....	7
2.2	Оценка инфраструктурных объектов	9
2.2.1	Оценка крупных инфраструктурных объектов в Германии.....	9
2.2.2	Оценка крупных инфраструктурных объектов в России.....	12
3	Рекомендации немецкой стороны по учёту стратегической экологической оценки в российском территориальном планировании	14
4	Предложения российских партнеров по учёту стратегической экологической оценки в системе территориального планирования РФ	16

1 Введение

В настоящее время перед человечеством стоит ряд проблем, с которыми ни одна нация не в силах справиться самостоятельно. К проблемам, решение которых требует международного сотрудничества, относятся вопросы экологии, устойчивого социально-экономического развития, неистощительного и рационального использования природных ресурсов.

Особую актуальность получают вопросы охраны окружающей среды и экологически предусмотрительного планирования. Одну из основных тем межправительственного соглашения о российско-германском сотрудничестве в области охраны окружающей среды с 1992 составляет разработка экологически ориентированных инструментов планирования для условий России.

Цель германо-российского проекта ЭкоРус (2012-2014 годы) – разработать научно обоснованные предложения, позволяющие ввести экологически ориентированные методы проектирования в практику территориального планирования РФ. В связи с этим настоящая Рекомендация №31 представляет очередной шаг по достижению цели.

В системе пространственного планирования Германии планируемые инфраструктурные проекты оцениваются в рамках СЭО относительно их совместимости с целями и принципами территориальной организации. Результаты оценки представляются в экологическом докладе. В обязательном порядке оцениваются проекты, которые относятся к компетенции территориальной организации, создают рамочные условия для проведения процедуры «UVP» (экологической оценки проектов) и имеют высокую степень специальной и пространственной конкретизации. Центральную роль играет рассмотрение альтернатив и кумулятивных воздействий.

В России территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (часть 1 статья 9 ГрК РФ).

Для подготовки документов территориального планирования в Российской Федерации установлены области деятельности, для которых статьями ГрК РФ определены виды объектов федерального, регионального и местного значения. Дополнительные виды

¹Рекомендация №1 «Охраняемые компоненты и виды пользования в территориальном планировании РФ»
Рекомендация №2 «Предложения по более широкому учёту экологических принципов в процессах планирования в РФ»

объектов регионального и местного значения устанавливаются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с полномочиями органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (статьи 10,14,19,23 ГрК РФ). Подавляющая часть всех планируемых в документах территориального планирования всех уровней относится к инфраструктурным объектам.

При планировании и оценке размещения объектов преобладает отраслевой подход (например, схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (железнодорожный, воздушный, морской, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения, энергетика и др.). Экологическое обоснование проектов не имеет комплексного характера, что делает невозможным проведение комплексной оценки, включая оценку кумулятивных воздействий. .

В настоящее время разработана концепция законопроекта по внедрению в России института стратегической экологической оценки, что позволит сформировать целостную систему экологической оценки намечаемой деятельности в Российской Федерации, увязать российское законодательство в области оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы (ГЭС) с положениями Конвенции Эспо и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО).

28 июня 2014 года принят федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в котором документы территориального планирования рассматриваются как документы стратегического планирования. Также предусмотрен новый вид документа «Стратегия пространственного развития Российской Федерации», который включает задачи в области совершенствования системы расселения и определения приоритетных направлений размещения производительных сил.

Очевидно, что новый вид стратегического документа должен быть обязательно увязан с документами территориального планирования.

При обосновании местоположения объектов федерального, регионального и местного значения, особенно в отношении опасных объектов и оценке их возможного влияния на комплексное развитие соответствующей территории может быть применена стратегическая экологическая оценка (СЭО). Данная Настоящая рекомендация опирается на два рабочих документа немецких партнеров (АР 3/2 и АР 3/3).

В них описываются процедурные этапы СЭО на примере региональной территориальной организации, а также методические вопросы описания и оценки воздействий на окружающую среду. Кроме того, даются примеры экологической оценки крупных инфраструктурных проектов. Российские партнеры вносили в свою часть предложения в виде рабочего документа (отчёт №3) и краткого изложения

проблемных ситуаций в РФ. Вследствие отсутствия законодательно установленной СЭО в России, а также отраслевого и объектного подхода территориального планирования в отчёте представлена, прежде всего, оценка воздействий на окружающую среду на уровне прединвестиционной, предпроектной и проектной документации, которая проводится в рамках ОВОС. При этом отмечается, что ОВОС и СЭО имеют много общих положений. В Промежуточные результаты были представлены 12 марта 2014 на совместном семинаре в Бонне. В дискуссии участвовали эксперты из Германии и России.

Результаты немецкого и русского отчетов обобщены в главе 2. Исходя из обоих контекстов немецкими партнерами были сделаны выводы, которые сформулированы в форме рекомендаций для российской стороны (глава 3). На этом основании российская сторона разработала предложения для совершенствования системы территориального планирования в РФ (глава 4).

Результаты совместной работы по германо-российскому проекту «ЭкоРус» можно оценить с научной, политической точки зрения, а также с точки зрения пространственного планирования.

Значимость проекта с научной точки зрения:

Немецко-российский проект «ЭкоРус» относится как к прикладным, так и к поисковым научным исследованиям (статья 1 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ в редакции Федерального закона от 21.07.2011 № 254-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике») и имеет инновационный характер.

Политическая значимость проекта в международном сотрудничестве:

Проект «Экорус» является положительным примером взаимодействия Правительств Германии и России, примером плодотворного сотрудничества ведущих национальных школ Германии и России в области территориального планирования, в том числе внедрения в нормативно-правовую базу и практику территориального планирования России принципов эколого-ориентированного проектирования; а также примером тесных профессиональных контактов специалистов Дрезденского Института экологии имени Лейбница и Российского ОАО «НИИП Градостроительства» в целях сохранения, защиты и восстановлению экосистемы Земли.

Значимость проекта с точки зрения пространственного планирования:

Рекомендации, подготовленные по итогам совместного немецко-российского проекта «ЭкоРус», чрезвычайно актуальны в связи с задачами формирования в настоящее время нормативно-правовой базы пространственного планирования Российской Федерации (ввод в действие Федерального закона от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), необходимостью увязки документов территориального планирования с документами стратегического

планирования и развития процесса законодательного введения стратегической экологической оценки для видов планируемой деятельности, которые могут нанести ущерб окружающей среде.

2 Существующее положение в Германии и России

2.1 Стратегическая экологическая оценка в системе пространственного и территориального планирования

2.1.1 СЭО в системе пространственного планирования в Германии

Для СЭО в Германии нет специального закона. В связи с этим реализация Директивы 2001/42/ЕС об оценке воздействия на окружающую среду для определённых планов и программ происходит путём интеграции требований в действующий Закон о проверке совместимости намечаемой деятельности с требованием охраны окружающей среды. СЭО была введена, чтобы распространить область применения Директивы ЕС по оценке воздействия на окружающую среду на другие уровни планирования и принятия решений и гарантировать учёт экологических требований уже в предшествующих выдаче разрешения на строительство процедурах планирования.

Несмотря на многие сходства относительно целей и рассматриваемых компонентов окружающей среды есть существенная разница в том, что СЭО рассматривает кумулятивные и синергические воздействия всех планируемых действий в пространственной взаимосвязи, а экологическая оценка на уровне проекта (UVP) воздействия отдельной планируемой деятельности на окружающую среду. Поскольку СЭО начинается на очень раннем этапе процесса принятия политического решения, она может учитывать и системные, процедурные альтернативы, а также разные места размещения.

На уровне общего пространственного планирования все виды планов (планы развития федеральной земли, региональные планы, планы использования территории, планы застройки) подлежат обязательному проведению СЭО. Однако, в центре внимания стоят не отраслевые проекты, (например, исключительно проекты дорожного строительства), а все типы проектов в пределах действия соответствующего плана. При этом выделяются территории и проекты, которые следует оценивать углублённо, и учитывать при общей оценке, а также проекты, которые не требуют такой оценки.

Цель СЭО состоит в том, чтобы обеспечить высокий уровень охраны окружающей среды путём определения воздействий на окружающую среду и возможных альтернатив на раннем этапе планирования, а также способствовать устойчивому развитию. В ходе разработки плана экологические требования многократно учитываются в результате оптимизации установлений территориальной организации с

экологической точки зрения и взвешивания с другими интересами и требованиями (см. рис. 1).

СЭО включает следующие процедурные этапы:

- скрининг – установление необходимости в проведении СЭО,
- скопинг – обсуждение и установление рамок исследования,
- экологический доклад – оценка и документирование воздействий плана или программы на окружающую среду соответственно установленным рамкам исследования,
- консультации заинтересованных ведомств и общественности,
- трансграничные консультации в случае трансграничных воздействий на окружающую среду,
- процесс принятия решений,
- объявление решения включая сводную декларацию и обоснования принятия решения,
- контроль существенных воздействий плана или программы на окружающую среду.



Рис. 1: Стратегическая экологическая оценка регионального плана на примере федеральной земли Саксония.

Источник: Klama K (2013): Berücksichtigung von Umweltbelangen im Regionalplan Westsachsen. Vortrag auf dem 2. Workshop im Rahmen des Projektes EkoRus am 08.03.2013 in Dresden. Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen

Центральный элемент СЭО – это оценка воздействий плана или программы на окружающую среду. Сначала определяется экологическое состояние исследуемой территории. Его можно определять и оценивать на основе показателей состояния окружающей среды, которые привязаны к определённым вопросам охраны, а именно значимость территории для выполнения определённой функции, чувствительность территории по отношению к ожидаемым нагрузкам, редкость определённого выражения уникальность предмета защиты, а также фоновая нагрузка на территории. К компонентам стратегической экологической оценки и экологической оценки проектов относятся

- *человек включая здоровье человека,*
- *животный и растительный мир, а также биологическое разнообразие,*
- *почвы,*
- *вода,*
- *воздух и климат,*
- *ландшафт,*
- *культурные и прочие материальные ресурсы, а также*
- *взаимодействия между ними.*

При описании и оценке должны учитываться прямые, косвенные, кумулятивные, кратко-, средне- и долгосрочные, постоянные и временные, а также положительные и отрицательные воздействия. Путём отмены установлений предыдущего регионального плана можно оказывать положительные воздействия на окружающую среду. Кумулятивные воздействия могут возникать в результате пространственного совмещения зон воздействия нескольких однородных или разнообразных проектов. СЭО создаёт благоприятные предпосылки для учёта кумулятивных воздействий на окружающую среду, поскольку она оценивает разные проекты и имеет более широкие исходные рамки по материальным, пространственным и временным условиям, чем экологическая оценка проектов.

Цель СЭО состоит в разработке альтернатив размещения планируемых объектов с существенными вредными воздействиями на окружающую среду. Оценка ограничивается альтернативами, которые наиболее подходят для достижения цели плана или программы. Не все альтернативы должны быть рассмотрены одинаково детально и комплексно. Обстоятельство дела нужно прояснить лишь настолько, насколько это необходимо для принятия адекватного решения. Оцениваются крупномасштабные альтернативы планирования, технические и системные альтернативы, а также сценарии спроса. Нулевой вариант представляет собой «прогноз статус кво», т. е. ожидаемое развитие состояния окружающей среды в случае невыполнения плана или программы.

Сначала оценка проводится для отдельных мест расположения. При этом единичные покомпонентные оценки агрегируются в межкомпонентную общую оценку воздействий на окружающую среду на каждое месторасположение. Сверх того необходимо оценить общие воздействия плана. Общая оценка плана помогает компетентному ведомству принять решения на этапе взвешивания.

2.1.2 СЭО в системе территориального планирования РФ

Решающими правовыми основами для оценки воздействия проектов на окружающую среду в Российской Федерации являются Федеральный закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 2000 г. (в особенности статьи 32 и 33), Федеральный закон № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» от 1995 г., а также Положение № 372 «Об оценке воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду» от 2000 года. В оба закона с тех пор несколько раз вносились изменения. Среди прочих, были сделаны ограничения относительно исследования экологически значимых вопросов и объёма проектов с обязательным проведением экспертизы. Из списка проектов, требующих самостоятельной государственной экологической экспертизы для территориального планирования играют роль только те проекты, которые затрагивают на федеральном уровне особо охраняемые природные территории федерального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации, а также на региональном уровне особо охраняемые природные территории регионального значения. До вступления в действие Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ государственной экспертизе подлежали проекты документов территориального планирования всех уровней, и в том числе генеральные планы муниципальных образований.

В 1991 г. Россия подписала Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), которую до сегодняшнего дня не ратифицировала. К Протоколу по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо (2003 г.) Россия пока не подключилась. Однако, Экологическая доктрина Российской Федерации (принятая Постановлением правительства № 1225-РФ от 31 августа 2002 г.) содержит понятие «стратегической оценки воздействия на окружающую среду» без более подробного толкования понятия.

С целью экологизации страны Россия приняла в последние годы ряд политических документов. Таким образом, согласно пункту 2а абзац 3 перечня поручений российского Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Госсовета (2011 г.) Правительству Российской Федерации следует внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие совершенствование разработки экологической оценки проектов стратегий, программ, планов, включая документы территориального планирования. Пункт 2б предусматривает ратифицировать Конвенцию Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

(Конвенция Эспо) и Протокол по стратегической экологической оценке к указанной Конвенции, подписанный в г.Киеве.

Реализация «Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года», принятых в 2012 г. осуществляется в соответствии с принципами презумпции экологической опасности планируемой экономической и иной деятельности, обязательности оценки намечаемого воздействия на окружающую среду, полного возмещения вреда, причинённого окружающей среде.

При этом используются механизмы предотвращения и снижения негативного воздействия на окружающую среду, внедрения в систему управления качеством окружающей среды методологии определения и оценки экологических рисков с целью повышения обоснованности принятия управленческих решений, совершенствования процедуры и методологии оценки воздействия на окружающую среду и её учёт при принятии решений на всех уровнях, а также замены практики взимания платы за сверхлимитное загрязнение окружающей среды на практику возмещения вреда, причинённого окружающей среде. В целях совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды пунктом IV.11 в предлагается внедрить и применить стратегическую экологическую оценку при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду.

По итогам заседания Общественного совета при Минприроды России, состоявшегося 8 июля 2014 года принято решение об одобрении концепции законопроекта по внедрению в России института стратегической экологической оценки, что позволит сформировать целостную систему экологической оценки намечаемой деятельности в Российской Федерации, увязать российское законодательство в области оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы (ГЭС) с положениями Конвенции Эспо и Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО). Было отмечено, что разработанный законопроект является еще одним шагом к ратификации Россией Конвенции Эспо и Орхусской конвенции.

В законодательстве о градостроительной деятельности главной правовой основой является Градостроительный кодекс Российской Федерации, имеющий приоритет перед всеми остальными федеральными законами и иными правовыми актами. Одним из основных принципов территориального планирования является соблюдение требований охраны окружающей среды и экологической безопасности, требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.

Относительно оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду схемы территориального планирования включают в текстовой форме сведения о планируемых для размещения объектах, характеристику зон с особыми условиями использования территории в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов, а также в виде карт отображаются планируемые для размещения объекты.

К схемам территориального планирования прилагаются материалы по их обоснованию, в которых должны быть представлены результаты анализа использования территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования, а также результаты оценки возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующей территории. При планировании и оценке размещения объектов преобладает отраслевой подход, так что невозможно провести общую оценку, включая и оценку кумулятивных воздействий. Последние изменения Градостроительного кодекса РФ в начале 2014 г., к сожалению, продолжает укреплять отраслевой подход. При оценке следует учитывать охраняемые компоненты Федерального закона «Об охране окружающей среды», а также нормативы качества природной среды.

На основании требований Градостроительного кодекса РФ в схемах территориального планирования выделяются зоны с особыми условиями использования территории, которые определяют и требования к ограничению хозяйственной деятельности.

2.2 Оценка инфраструктурных объектов

2.2.1 Оценка крупных инфраструктурных объектов в Германии

Крупные инфраструктурные объекты, такие как автомагистрали, промышленные комплексы, предприятия по разработке сырьевых ресурсов, объекты энергетики и прочие, с одной стороны, должны проходить многоступенчатую экологическую оценку, а с другой стороны, в рамках стратегической экологической оценки, например, регионального плана они рассматриваются в контексте регионального планирования и проверяется их совместимость с целями и принципами территориальной организации.

Иерархическая последовательность проектных оценок включает в себя стратегическую экологическую оценку, а также двухступенчатую проверку совместимости намерения с окружающей средой (UVP), которая проводится в рамках предшествующей процедуры территориальной организации или определения трассы и последующей конкретной процедуры утверждения плана. Например, дорожно-строительные объекты включены в Федеральный план транспортных магистралей. В рамках СЭО проводится всеобъемлющее рассмотрение видов транспорта (автомобильного, железнодорожного, воздушного и водного), так что экологически значимые изменения могут быть оценены из вышестоящих стратегических соображений.

Решается вопрос о принципиальной потребности в мероприятии по строительству инфраструктурного объекта. Кроме того, проводится первоначальная приблизительная оценка экологического риска. Принимаются предварительные решения, которые сильно влияют на дальнейший процесс планирования и утверждения объектов, потому что в дальнейшем ходе принципиальная потребность уже не может быть поставлена под сомнение.

На уровне процедуры территориальной организации проверяется пространственная совместимость конкретного дорожно-строительного объекта, включая варианты, т. е. его совместимость с целями и принципами территориальной организации. Эта проверка включает и проверку воздействий на окружающую среду. Поскольку в этой процедуре речь идёт о межрегиональных пространственно значимых воздействиях объекта на окружающую среду, то одной из главных задач процедуры территориальной организации является проверка альтернативных размещений объекта или прохождения трассы. На этом раннем этапе планирования альтернативы ещё могут быть гибко интегрированы. По отношению к строительству новой федеральной дороги вслед за процедурой территориальной организации определяется трасса. В рамках этой процедуры следует учитывать общественные интересы, в виде тщательно взвешенного решения, включая совместимость с окружающей средой и результаты процедуры территориальной организации. Кроме того, устанавливается планируемая трасса в качестве исходной основы для процедуры утверждения плана.

На основании конкретизированного со стороны инвестора объекта (привязанного к конкретным земельным участкам) в последующей процедуре утверждения плана рассматриваются детальные вопросы и местные воздействия на окружающую среду и оптимизируется концепция для выбранного местоположения объекта. В процедуре утверждения плана принимается окончательное и обязательное решение о том, «где» и «как» реализовать дорожно-строительный объект.

На уровне территориальной организации типы намерений соответствуют определённым категориям использования территории (например, дорожно-строительный проект соответствует категории транспорт). В качестве приоритетных или условно используемых территорий они могут создавать рамочные условия для проведения процедуры «UVP» и должны быть углублённо проверены. Если объекты не создают рамочные условия для проведения процедуры «UVP» и не обладают достаточной степени специальной и пространственной конкретизации, то они учитываются при общей оценке плана. Информация, включенная из других (отраслевых) планов не требует оценки. Они учитываются в качестве предварительной нагрузки или в смысле кумулятивных воздействий. Концентрация установлений регионального плана в одном пространстве может привести к кумулятивным воздействиям на окружающую среду, которые в совокупности могут быть

существенными. Их можно объединять в более крупные территории, охватывающие несколько кумулятивных воздействий или рассматривать каждый компонент окружающей среды на основе определённых показателей.

В экологическом докладе регионального плана, например, под категорией использования территории «транспорт» описываются и оцениваются обобщённо воздействия дорожно-строительных объектов на окружающую среду. Частично они представляются исключительно в текстовом виде, т. е. без графического выделения на карте использования территорий. Поскольку сформулированная в тексте цель не устанавливает конкретный коридор трассы, то в рамках экологической оценки, прежде всего, должен рассматриваться вопрос о том, возможно ли принципиально проложить экологически допустимую трассу между исходной и конечной точкой. При этом решающим фактором является, можно ли уже на региональном уровне предвидеть, что на последующих уровнях планирования будет найдена трассировка, отвечающая требованиям экологии или, что существенные воздействия на окружающую среду будут неизбежными. Результаты исключительно текстовых предписаний могут быть сведены в одну таблицу.

В графическом виде отображаются только такие трассы как, например, новые дорожно-строительные объекты на основе Федерального плана транспортных магистралей, для которых уже имеется обширная документация по охране окружающей среды, например, исследования воздействия на окружающую среду (UVSI или UVSII), разработанные на уровне процедуры территориальной организации или утверждения плана. За разработку исследований воздействия на окружающую среду отвечает исполнитель проекта, в этом случае – это ведомство дорожного строительства. Результаты UVS включаются в региональный план. Рассмотренные в них альтернативы в региональном плане одновременно являются альтернативами размещения объектов в рамках СЭО соответствующей трассы. Вследствие пространственно конкретного выделения этих трасс проверяется, могут ли возникать существенные воздействия на окружающую среду на самой территории или на прилегающих территориях. В региональном плане на карте использования территорий обычно графически выделяется вариант трассы с наименьшими экологическими конфликтами как «территория приоритетного использования в целях дорожного транспорта» и проверяется более углублённо.

При экологической оценке руководствуются степенью пространственной и фактической конкретизации предписаний регионального плана. Следовательно, значимым для проверки являются те воздействия на окружающую среду, которые может оказывать строительство объекта. Для оценки воздействия на окружающую среду используются цели охраны окружающей среды, установленные, например, в Федеральном законе об охране природы Германии, плане развития федеральной земли и региональном плане.

Сначала проводится покомпонентная оценка конфликтного потенциала и чувствительности относительного намечаемой деятельности. В результате наложения оценки конфликтного потенциала или чувствительности и назначения класса конфликтов определяется соответствующий экологический риск. В конце рассматривается вопрос, возможно ли реализовать дорожно-строительный объект экологичным способом.

2.2.2 Оценка крупных инфраструктурных объектов в России

В Российской Федерации достаточно полно разработана как методически, так и в правовом аспектах процедура ОВОС крупных инфраструктурных объектов, в то время как процедура проведения региональной экологической оценки (стратегической экологической оценки) не установлена. В настоящее время экологической оценкой инфраструктурных объектов и разработкой таких проектов занимаются отдельные ведомства. Проблема заключается в том, что ведомственный подход не обеспечивает комплексности оценки, что нередко приводит к конфликтам между различными отраслями, а также нарушению экологической устойчивости в пределах всей рассматриваемой территории. Наиболее остро конфликты проявляются на уровне муниципальных образований, интересы местного населения в области использования природных ресурсов ущемляются.

В России крупные инфраструктурные объекты являются объектами капитального строительства федерального или регионального значения.

Проработка вопросов охраны окружающей среды при обосновании строительства инфраструктурных объектов производится последовательно на всех стадиях составления предпроектной и проектной документации. Данные работы осуществляются вне рамок территориального планирования, но их результаты должны быть отражены в документах территориального планирования. Объем и детальность проработки вопросов охраны окружающей среды должны соответствовать предполагаемым размерам воздействий и опасности их последствий.

Крупные инфраструктурные объекты подлежат самостоятельной государственной экологической экспертизе, если они затрагивают особо охраняемые природные территории федерального или регионального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации. Во всех остальных случаях проводится единая государственная экспертиза, учитывающая эпидемиологические, экологические и подобные требования лишь в рамках общих технических требований к заявительным документам (проектной документации).

По результатам оценок технико-экономической, социально-экономической эффективности и результатов экологической оценки такой объект включается в программные документы либо комплексного социально-экономического развития, либо в отраслевые инвестиционные программы.

По ГрКРФ только такие объекты, уже поименованные в программных документах должны обосновываться в документах территориального планирования с позиций учёта основных принципов градостроительной деятельности, прежде всего, принципа устойчивого развития территории и сбалансированного учёта экологических, социально-экономических и иных факторов. И на уровне оценки планов продолжает действовать отраслевой подход. Есть, например, документы территориального планирования в области автомобильного и железнодорожного транспорта, энергетики и других областях. Они включают в себя сведения о планируемых инфраструктурных объектах в текстовой форме и в виде карт (глава 2.1.2). В документах территориального планирования рассматривается лишь градостроительная эффективность создания объекта и обосновывается его примерное месторасположение. При подготовке документа территориального планирования учитывается проведенная ранее отраслевая экологическая оценка, проводится оценка возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующей территории. Обоснование выбранного варианта размещения объекта проводится на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования, в т.ч. зон с особыми условиями использования территории и территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В результате отраслевого подхода для рассматриваемых объектов разрабатываются экологические решения, направленные на снижение негативных изменений окружающей среды, повышение экологической безопасности, предотвращение несчастных случаев. Однако, не хватает общей оценки, включающей в себя и оценку кумулятивных воздействий.

Схемы территориального планирования Российской Федерации подлежат согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органам местного самоуправления, на территории которых планируется размещение объектов федерального значения. Они подлежат согласованию в части возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального значения на социально-экономическое развитие такой территории и возможного негативного воздействия данных объектов на окружающую среду на такой территории.

3 Рекомендации немецкой стороны по учёту стратегической экологической оценки в российском территориальном планировании

На основе представленных выше описаний и оценки систем планирования обеих стран были выявлены ключевые моменты для дальнейшего развития системы территориального планирования России в отношении стратегической экологической оценки. Большинство рекомендаций также содействует реализации «Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года» (разделу 2.1.2).

1. Правовое закрепление понятий и процедурных этапов СЭО

Прежде всего, рекомендуется включить понятия и процедурные этапы, связанные со стратегической экологической оценкой (как СЭО, скопинг, скрининг, экологический доклад, контроль и мониторинг) в законодательство РФ. Частично они похожи на некоторые процедурные этапы оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Рекомендуется проверить с российской стороны, возможно ли закрепить в законодательстве также учёт результатов экологического доклада в планах и программах.

2. Расширение оценочного подхода

Для оптимизации учёта экологических принципов рекомендуется перейти от фрагментарной оценки, ограниченной на зоны с особыми условиями использования на комплексную, повсеместную инвентаризацию и оценку охраняемых компонентов и видов пользования на всех уровнях территориального планирования, т. е. перейти от отраслевого и объектного подхода на комплексную общую оценку территории.

3. Разработка комплексного, повсеместного природоохранного раздела как информационная и оценочная основа для экологического доклада

Уже в Рекомендации №12 было указано на необходимость такого раздела. Результаты природоохранной инвентаризации и оценки окружающей среды посредством охраняемых компонентов могут служить важной информационной и оценочной основой для разработки экологического доклада. Подобно ландшафтному планированию в Германии рекомендуется в России ввести адекватный инструмент. Рекомендуется проверить с российской стороны, подходят ли для этой задачи территориальные комплексные схемы охраны природы или окружающей среды (ТерКСОП или ТерКСООС) или можно ли этот инструмент далее развивать. В этой связи в целях лучшей ясности и сравнимости рекомендуется разработать единую методику оценки.

²Рекомендация №1 «Охраняемые компоненты и виды пользования в территориальном планировании РФ»

4. Рассмотрение разумных альтернатив

Суть стратегической экологической оценки – в сравнении альтернативных вариантов. На предшествующих уровнях планирования можно показать и оценить альтернативные варианты задолго до принятия решения о конкретном единичном объекте. Речь идёт о вариантах, которые таким же образом подходят для достижения цели плана или программы. Проверить можно альтернативные места размещения объекта (единичные места размещения или сочетание нескольких мест размещения), варианты объёма спроса, структурные и системные альтернативы. При условии общей оценки территории рекомендуется проверить с российской стороны возможность перемещения этапа сравнения альтернативных вариантов на уровень территориального планирования. Вследствие этого можно активно влиять на предъявление требований к использованию территории, а также на определение экологически допустимого места размещения объекта.

5. Учёт кумулятивных воздействий на окружающую среду

Стратегическая экологическая оценка охватывает разные проекты и имеет большие исходные рамки по материальным, пространственным и временным условиям, чем экологическая оценка отдельных проектов. В результате пространственного совмещения зон воздействия нескольких однородных или разнообразных объектов на один компонент окружающей среды могут возникать кумулятивные воздействия на окружающую среду. Рекомендуется рассматривать кроме положительных и отрицательных воздействий также и кумулятивные воздействия.

6. Учёт принципа предусмотрительности: предотвращение и снижение воздействия

В практической деятельности большинство мероприятий по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности ограничивается реактивными мерами, направленными на выявление экологического ущерба и разработку компенсационных мер по восстановлению нарушенных компонентов природной среды. Имея в виду высокую эффективность экологической предусмотрительности, крайне необходимо разрабатывать превентивные меры по предотвращению и снижению отрицательных воздействий на окружающую среду.

7. Приоритет натуральной компенсации над денежной выплатой

Непредотвратимые существенные воздействия в Германии компенсируются мероприятиями по возмещению или замене или, где это невозможно, денежной выплатой. Обязательство компенсационной выплаты является второстепенным по отношению к мероприятиям по возмещению и замене. Имеет смысл в территориальном планировании РФ больше учитывать возможность натуральной компенсации. Рекомендуется проверить с российской стороны, возможен ли этот этап на уровне планов или только на уровне объекта.

4 Предложения российских партнеров по учёту стратегической экологической оценки в системе территориального планирования РФ

В целях развития системы территориального планирования Российской Федерации с позиций включения стратегической экологической оценки в материалы по обоснованию документов территориального планирования сделаны следующие предложения:

1. Предложения по формированию нормативно-правовой базы стратегической экологической оценки и ее использования при подготовке документов территориального планирования

В Российской Федерации начинаются работы по созданию нормативно-правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии стратегических планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду. На уровне стратегического планирования необходимо правовое закрепление всех процедурных этапов стратегической экологической оценки, что обеспечит последовательность реализации принципов устойчивого развития территории. Первоочередным вопросом, решаемым на данном уровне, становится определение категории стратегических инициатив, подлежащих оценке.

В Градостроительном законодательстве (статья 9 ГрК РФ) в общих положениях о территориальном планировании следует ввести требование о необходимости учета стратегической экологической оценки в документах территориального планирования. В содержание документов территориального планирования (ГрК РФ) предлагается внести позиции, закрепляющие необходимость выполнения следующих процедурных этапов экологической стратегической оценки: экологический доклад, проведение консультаций с привлечением ведомств и общественности, принятие решений.

2. Предложения по разработке раздела комплексной экологической оценки территории.

Необходима разработка единой методики оценки экологического состояния в документах территориального планирования, которая должна быть нормативно закреплена в методическом руководстве по комплексной экологической оценке территории в системе территориального планирования.

Таким образом, качественно выполненный раздел экологической оценки при подготовке документов территориального планирования, исключит необходимость разработки территориальных комплексных схем охраны природы, которые по сути являлись отраслевыми документами.

При подготовке документов территориального планирования предлагаются следующие инструменты экологической оценки:

- анализ существующей экологической ситуации;
- выявление основных тенденций изменения состояния окружающей среды.

В разделе «Экологическая оценка» материалов по обоснованию документов территориального планирования описывается исходная экологическая ситуация и формируется набор тематических карт, отображающих экологическое состояние; затем следует и оценка ожидаемых существенных воздействий планирования на окружающую среду, а также рассматриваются другие варианты планирования с учетом стратегических целей развития территории.

При этом оцениваются наиболее значимые потенциальные негативные и позитивные воздействия на окружающую среду, которые могут возникнуть в результате реализации документа территориального планирования.

3. Учет отраслевых документов по оценке воздействия окружающей среды в системе территориального планирования

В России разработана методическая и нормативная база оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Такая оценка является обязательной для всех крупных инфраструктурных объектов, создание которых планируется в стратегических документах. Представляется целесообразным использование принципов и методов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в материалах по обоснованию документов территориального планирования. Оценка экологического состояния территории должна проводиться при обосновании выбранного варианта размещения объектов федерального, регионального и местного значения в составе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования, а также оценки возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующей территории, в том числе на состояние окружающей среды.

При разработке документов территориального планирования особую важность имеет оценка воздействия на окружающую среду, выполненная на прединвестиционной и на предпроектной стадии разработки проектов, охватывающая значительную по площади территорию.

Именно на уровне территориального планирования возникает возможность сочетания интересов различных ведомств по использованию территории с требованиями охраны окружающей среды и общественным мнением местного населения, сравнения альтернативных вариантов размещения объектов капитального строительства.

4. Предложения по оценке альтернатив в системе территориального планирования

При рассмотрении альтернативных вариантов размещения объектов в системе территориального планирования используется метод экспертной оценки. Установленных правил оценки альтернатив (вариантов) размещения объектов федерального, регионального или местного значения при разработке документов территориального планирования в России нет, однако результаты комплексного анализа использования территории и отраслевая информация позволяют проводить сравнительную оценку предлагаемых вариантов развития территории. Особую важность приобретают вопросы, связанные с проверкой отраслевой стратегии с точки зрения её включения в общую стратегию территориального развития субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Именно на этом уровне возможно найти компромиссное решение отраслевых задач и территориальных задач.

5. Учет кумулятивных воздействий на окружающую среду

В документах территориального планирования затруднен. Такая оценка в территориальном планировании может носить лишь обобщенный характер в составе экологической оценки. Покомпонентный анализ кумулятивных воздействий слишком трудоемкий процесс и может быть выполнен только специализированными организациями, вне рамок территориального планирования.

6. Разработка превентивных мер

По охране окружающей среды в документах территориального планирования осуществляется и включается в состав мероприятий по территориальному планированию, при этом особая роль отводится градостроительным мероприятиям.

7. Компенсационные инструменты охраны окружающей среды

В документах территориального планирования должен отдаваться приоритет мероприятиям, имеющим компенсационный характер (расширение площади ООПТ при частичном ее изъятии для прокладки линейного объекта и др.). Причем компенсационные мероприятия в документах территориального планирования направлены на предотвращение возникновения экологического ущерба, должны иметь превентивный характер.

Экономические инструменты охраны окружающей среды (плата за загрязнение и т.д.) в системе территориального планирования не используются. На уровне территориального планирования считаем нецелесообразным вводить компенсационные выплаты. Российское природоохранительное законодательство

предусматривает такие меры на уровне разработки конкретных проектов, а также при осуществлении мониторинга за деятельностью того или иного предприятия.