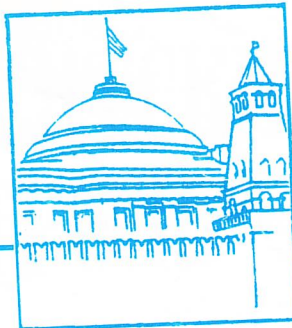


# ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ



ISSN 1560-0300

## ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

10

2006

Издание Администрации Президента  
Российской Федерации

Москва

# ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

№ 10, октябрь 2006 г.

---

---

ИЗДАНИЕ ОСНОВАНО В ЯНВАРЕ 1994 г.  
ВЫХОДИТ ЕЖЕМЕСЯЧНО

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

### Горизонты президентского контроля

Глава государства поставил задачи. О ходе реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год. *Контрольное управление Президента Российской Федерации* . . . . . 3

### От реформы права — к правовому государству

Госслужба в мегаполисе: проблемы и решения. А. Прокофьев, начальник Управления государственной службы и кадров Правительства Москвы . . . . . 7

### Реализация приоритетных национальных проектов

Профилактические прививки — заслон инфекционным заболеваниям. Г. Чистякова, заместитель начальника Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека . . . . . 13

### Анализируя ситуацию

Экология и строительство: соблюдаются ли нормы и правила? А. Веселов, генеральный директор Ассоциации юристов-экологов, кандидат юридических наук . . . . . 17

### ЭКОЛОГИЯ И СТРОИТЕЛЬСТВО: СОБЛЮДАЮТСЯ ЛИ НОРМЫ И ПРАВИЛА?

*Среди проблем президентского проекта доступного жилья важнейшей становится его безопасность. Учитывая, что большую часть жизни люди проводят в помещениях, возрастает внимание к ним в целом, и контролю качества при их строительстве необходимо придать первостепенное значение. О том, что требуется для решения проблемы на данном этапе, идет речь в публикуемой статье.*

Градостроительный кодекс РФ в числе основных принципов градостроительной деятельности установил обеспечение безопасности и благоприятных условий для жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Кодекс в ст. 47 устанавливает обязательность инженерно-экологических изысканий (ИЭИ), однако в настоящее время повсеместно отсутствует должный надзор за проведением полной программы таких изысканий, не проводится анализ фондовой информации, и зачастую объекты начинаются строительством без ИЭИ либо проекты базируются на неполной или устаревшей информации по экологическому и геологическому мониторингу. То есть отсутствуют основания для разработки полного раздела оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в составе проектной документации.

Экологические факторы ("роза ветров" и загрязненность воздуха, химический состав грунтовых вод, источники шумовых, электромагнитных и тепловых загрязнений, геопатогенные зоны, аномальные радиоактивные зоны, включая радон, и т.п.) зачастую не учитываются при размещении и строительстве офисов, жилых домов, объектов социальной инфраструктуры, загородных коттеджей, дач, сельских поселений.

Не проводится также должный контроль за применением сертифицированных строительных материалов, в том числе при отделке жилья и офисных помещений, что неизбежно влияет на здоровье пользователей этих объектов.

В регионах России так и не создана Единая система государственного экологического мониторинга, которая могла бы стать экологической основой для принятия градостроительных решений.

Нарушение требований экологической безопасности при строительстве приводит к обоснованным жалобам населения и вполне может в соответствии с требованиями нового Градостроительного кодекса РФ повлечь за собой взыскание вреда жизни, здоровью и имуществу со строительных организаций и заказчиков строительства.

В ряде правовых документов даются обоснования и правила проведения экологических исследований при проектировании, инженерно-исследовательских и строительных работах, в том числе и технических контрольных функций. Важность проблемы, повышенное внимание общества к ней требуют развития и других аспектов контроля.

Экологическое законодательство и ряд статей ГК РФ предусматривают проведение обязательных публичных (общественных) слушаний и порядок их проведения: публикация в СМИ декларации о намерениях; публикация информации о времени, месте публичных слушаний; проведение публичных слушаний до выдачи разрешений на строительство; составление протокола публичных слушаний и приобщение его к проектным материалам, направляемым на государственную экспертизу.

Статья 4 Федерального закона "О введении в действие Градостроительного кодекса РФ" и ст. 39 Градостроительного кодекса РФ говорят об участии граждан и местных администраций в решениях по изменению одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования и о предоставлении разрешения на условный разрешенный вид использования земельного участка для строительства. В целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков публичные слушания проводятся с участием граждан, проживающих в пределах территории, в границах которой расположен земельный участок. В случае если условно разрешенный вид деятельности может оказать негативное воздействие на окружающую среду, публичные слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску негативного воздействия.

Протоколы публичных слушаний по намечаемой градостроительной деятельности, заключение об их результатах являются обязательным приложением к проектам такой деятельности, направляемым для утверждения, подлежат обязательному рассмотрению и учету обоснованного общественного мнения при принятии градостроительных решений. Процедуры учета общественного мнения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной деятельности изложены в Положении об ОВОС от 16 мая 2000 г.

Что же дает проведение таких слушаний участникам помимо реализации требований законодательства? Заказчик (инвестор) строительства получает исчерпывающую информацию о мнении населения по возможности строительства вообще и его методах в частности. Это является весьма важным, так как несоблюдение прав граждан на благоприятную окружающую среду, на возможность использования придомовых территорий вполне может повлечь за собой прекращение в судебном порядке строительства и напрасные затраты инвестора.

Поэтому заказчику и проектировщику важно уже на стадии декларации о намерениях учесть все обоснованные предложения граждан, чьи права могут быть нарушены размещением и эксплуатацией нового объекта, и в их интересах довести нужную информацию до местного населения, а также попутно получить замечания и предложения по корректировке предпроектной документации от специалистов контролирующих органов. Кроме этого, широкое распространение ин-

формации о проекте позволяет получить его общественную поддержку, провести рекламу проекта и привлечь дополнительных соинвесторов, облегчить получение согласований и экспертиз, снизить неизбежные расходы на исправление и доработку проектной документации.

Государственным контролирующим органам также выгодно предварительно провести экспресс-ознакомление с проектом и внести в него коррективы или предложения, что позволит сократить время рассмотрения и экспертизы проекта в будущем или предотвратить возможные нарушения заказчиком действующих норм и правил.

Администрация города, района или сельского совета уже на этой стадии может публично высказать свои пожелания и условия заказчику по решению социально-экономических проблем, связанных с данным строительством. Граждане, проживающие на территории реализации проекта, на слушаниях могут не только потребовать (с фиксацией в протоколе слушаний) соблюдения определенных соответствующих законодательству и обоснованных условий, но и подготовиться к грядущему изменению условий проживания.

Средства массовой информации в результате слушаний получают из первых рук точную информацию о перспективах развития данной территории и доносят ее до населения. Потенциальные инвесторы на слушаниях могут оценить перспективность и выгоду возможного вложения средств в обсуждаемый проект.

Таким образом, в результате проведения общественных слушаний и обсуждений ощутимый эффект получают все стороны-участники, а общество в целом социально выигрывает, поскольку каждый член общества начинает понимать, что государство стремится учесть мнение своих граждан. Это в свою очередь поднимает общественную активность и гражданское самосознание людей, ведет к гармоничному бесконфликтному развитию общества. Указанное тем более важно, что Россия готовится вступить в ВТО, где действуют европейские стандарты по участию общественности в принятии решений и жесткие механизмы ответственности за их несоблюдение. Поэтому такие контрольные процедуры вводить все равно придется.

Хотелось бы надеяться, что соблюдению действующего градостроительного и экологического законодательства (в первую очередь открытости информации и учета мнения общественности) строительными компаниями, органами местного самоуправления будет уделено повышенное внимание.

С учетом общественного мнения напрямую связана проблема доступа к информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране. Эта проблема отнюдь не снята с повестки дня. Население, общественные организации по-прежнему не имеют (хотя это право прямо предусмотрено законодательством) информации о поступивших на государственную экологическую экспертизу проектах хозяйственной деятельности, результатах экспертизы, сроках и месте реализации проектов, не имеют возможности внести свои предложения по данным проектам. И вообще получить экологическую информацию, являющуюся государственным информационным ресурсом, становится все труднее, и запросы, как правило, просто остаются без ответа. Можно привести немало типичных примеров.

Анализ ежегодных государственных докладов о состоянии окружающей среды показывает, что в них помещается усеченная неконкретная информация, которую невозможно использовать в привязке

к конкретному участку местности или объекту и вообще невозможно применить в практическом плане.

К примеру утверждается, что радиационная обстановка на территории Республики Башкортостан нормальна, хотя Союз экологов располагает проверенной информацией, что, к примеру, на некоторых объектах нефтегазодобычи гамма-фон превышен в десятки раз и это признали в 2000 году Госатомнадзор и Госсанэпиднадзор России, издав соответствующие нормативно-правовые акты. Население не имеет информации, в каких зданиях хранятся и применяются источники ионизирующего излучения или, к примеру, о гамма-фоне на городской свалке, а также в парках и иных объектах массового посещения.

Нет публичной информации о состоянии загрязненности атмосферы, хотя предусматривалась разработка карт экологической загрязненности территорий. То есть, при покупке квартиры, коттеджа, садового участка житель республики приобретает "кота в мешке", не зная состояния почвы на данном участке, состояния атмосферы и направления преобладающих ветров, качества грунтовых вод, перспектив строительства рядом со своим жильем какого-нибудь химического или иного вредного производства и т.д. Это касается и градостроительной деятельности. Практически нет специализированных компетентных проектно-изыскательских организаций, ведущих в комплексе инженерно-экологические изыскания строительных площадок, а также проверяющих экологические характеристики вновь построенных жилых помещений (проверка сертификатов безопасности отделочных материалов, оценка радиационного фона, уровня электромагнитного и шумового загрязнений, параметров вентиляции и т.д.) и прилегающей к ним территории. Размещение района Митино в Москве на территории засыпанной свалки привело к повышенной заболеваемости жителей этого района и к созданию мощной специализированной экологической фирмы в строительном комплексе столицы. В других городах этот вопрос, находящийся пока на самотеке, и низкий профессиональный уровень экологических изысканий напрямую приводят к влиянию вредных факторов на здоровье населения, которое просто не знает в каких условиях приходится проживать. Причем это особенно актуально при уплотненной и точечной застройке.

Можно привести пример результативности общественных экологических слушаний. Весной 1990 года Уфа прогремела на весь мир фенольно-диоксиновой катастрофой, в результате которой от воздействия отравленной питьевой воды пострадали 670 тыс. жителей города. Реакцией власти на беспрецедентную общественную массовую акцию — "зеленые цепочки" от ПО "Химпром" до Дома Правительства Республики Башкортостан было образование научно-исследовательского центра и выделение средств на изучение диоксиновой проблемы. В настоящее время научно установлено, что содержание диоксинов в организмах жителей Орджоникидзевского и Калининского районов г. Уфы превышает фоновый уровень в 10 раз, но эта проблема, как и многие другие экологические проблемы, последние годы замалчивается природоохранными органами, а 200 бывших работников ПО "Химпром", взятых на учет как хронически больные, так и не признаны пострадавшими и не получают компенсаций по потере здоровья. Диоксиновая свалка обанкротившегося "Химпрома", степень эколо-

гической опасности которой не имеет прецедентов в мире, сегодня никому не нужна и никаких мер по ее ликвидации не принимается.

В 2001 году Россия присоединилась к Стокгольмской конвенции по стойким органическим загрязнителям (диоксины — наиболее опасные из них), поэтому накануне 15-летия трагедии в Уфе общественность республики публично задалась вопросом: "Что сделали природоохранные органы Башкортостана в части выполнения указаний правительств России и Республики Башкортостан по решению данной проблемы и что планируют сделать?" Союз экологов республики провел по данной проблеме ряд общественных мероприятий с общим названием "Уфа — "диоксиновая столица" мира" с привлечением научных учреждений, прессы, контролирующих органов, общественных организаций, и в конце прошлого года процесс пошел — начаты процедуры ОВОС на промплощадке "Уфахимпрома".

Более того, на основании подготовленной Союзом публикации республиканской газеты "Республика Башкортостан" природоохранная прокуратура заявила протесты по фактам бездействия в адрес республиканского Управления по технологическому и экологическому надзору и администрации города Уфы, а прокурор республики заявил в суд иск в защиту общественных интересов об отмене решения по остановке эксплуатации "Уфахимпрома", поскольку предприятие-банкрот оставило городу колоссальную экологическую проблему — несколько десятков гектаров загрязненных диоксинами земель и пол-миллиона диоксиновых нефтешламов.

В состав проектной документации объектов капитального строительства включается перечень мероприятий по охране окружающей среды и иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами. А федеральными законами "Об охране окружающей среды" и "Об экологической экспертизе" предусмотрена разработка материалов ОВОС для предпроектной документации.

Согласно ст. 49 ГК РФ предметом государственной экспертизы проектной документации является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий.

Основанием для отказа в принятии проектной документации, представленной на государственную экспертизу, является отсутствие разделов, предусмотренных ст. 48 Кодекса, включая раздел по природоохранным мероприятиям (он разрабатывается на основании ОВОС).

Согласно ст. 4 к градостроительным отношениям применяется законодательство об охране окружающей среды, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности. Порядок разработки разделов ОВОС и "Охрана окружающей среды" не регулируется Градостроительным кодексом РФ и поэтому в данном случае следует руководствоваться требованиями экологического законодательства. Тем более, что строительные правила уже установили жесткий императив на разработку разделов ОВОС. Последовательность действий "инженерно-экологические изыскания — ОВОС — раздел "Охрана окружающей среды" проекта — план природоохранных мероприятий при эксплуатации объекта"

прямо вытекает из требований норм градостроительного и экологического права.

ОВОС является важнейшим условием и инструментом для принятия градостроительных решений, позволяющим обеспечить высокий уровень качества жизни, особенно в условиях застройки мегаполисов.

Государственный экологический контроль в строительном комплексе России недостаточен и неэффективен, что является одной из причин неблагоприятных условий проживания в городах и усугубления социальной напряженности в обществе.

Разделы ОВОС зачастую разрабатываются и утверждаются на стадии строительства либо не разрабатываются вообще, что приводит к ущербности и неэффективности разделов "Охрана окружающей среды" проектов.

Органы государственного архитектурного и строительного надзора не считают актуальной проблему обеспечения экологической безопасности при проектировании и строительстве и не обеспечивают должный уровень контроля в этой сфере.

При осуществлении градостроительной деятельности не обеспечивается реализация прав граждан на благоприятную окружающую среду через проведение публичных и общественных слушаний. При этом право проведения общественных (экологических) слушаний имеют общественные (экологические) организации, а право публичных слушаний — органы местного самоуправления.

Практика реализации программ инженерно-экологических изысканий под строительство объектов не в состоянии обеспечить достаточный уровень экологической безопасности населения.

Действующее законодательство не содержит прямых противоречий между нормами градостроительного и экологического права и позволяет создать систему экологического менеджмента в строительном комплексе.

Искусственная практика изоляции строительного комплекса от применения норм и правил экологической безопасности должна стать предметом межведомственных обсуждений и решений, а также областью повышенного внимания органов прокуратуры, региональной власти и местного самоуправления.

Для реализации национального проекта в соответствии с современными требованиями и выполнения указаний Президента Российской Федерации необходимо решить следующие задачи.

Государственной Думе РФ — рассмотреть вопрос о проведении парламентских слушаний "О совершенствовании законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности в строительном комплексе России".

Ростехнадзору РФ целесообразно рассмотреть и утвердить после согласования с органом архитектурно-строительного надзора скорректированное в соответствии с Кодексом Положение об оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности.

С целью координации действий архстройнадзора и экологического надзора в строительном комплексе нужно создать систему государственных унитарных предприятий по инженерно-экологическим изысканиям в регионах России.

Разработать проект "Положения о санитарно-экологическом паспорте строящегося объекта" для рассмотрения и утверждения Правительством РФ.

Обязать заказчиков строительства обеспечивать совместно с органами местного самоуправления проведение публичных слушаний по проектам строительства, а также реализацию в полном объеме программ инженерно-экологических изысканий, разработку разделов ОВОС предпроектной документации и проектной документации.

Поощрять практику внедрения экологического аудита (экспресс-оценки экологической опасности) жилых и офисных помещений, подлежащих вводу в эксплуатацию.

Организовать на базе ВУЗов повышение квалификации специалистов строительных организаций по вопросам охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Органам местного самоуправления и общественным экологическим организациям целесообразно практиковать проведение совместных слушаний по намечаемой хозяйственной деятельности.

**А. ВЕСЕЛОВ,**  
генеральный директор Ассоциации  
юристов-экологов России,  
кандидат юридических наук