

Тема 2.  
**Развитие системы охраны ОС  
в России**



# «Точки отсчета» -



- ✓ «Русская правда» («Правда Ярослава»), XI в.
  - штраф за уничтожение или повреждение дупла, наполненного сотами с медом
  - штраф за кражу бобра, такой же, как за убийство холопа
  - смертная казнь за порубку деревьев в заповедном лесу, за лов мелкой сельди и т.д.
- ✓ XVI в.
  - заповедный характер оборонительных лесных засек со строгим запрещением вырубки деревьев
- ✓ Соборное уложение, 1649 г.
  - ✓ ловля рыбы в чужом пруду = кража имущества
- ✓ Правовой акт «Учреждения для управления губерний», 1775 г.
  - земский исправник обязан был наблюдать, чтобы везде на местах и дорогах была чистота
- ✓ Указ от 1832 г. Имп. Николая I "О правах Башкирцев на принадлежащие им земли в Оренбургском крае" :
  - «Если в недрах тех земель, продажа коих ... воспрещается, оказались земли, содержащие богатства рудные, то не возбраняет Башкирцам отдавать их в временное содержание желающим учреждать горные заводы и фабрики и пользоваться рубкою леса в тех дачах, но не иначе, как с утверждения Военного Губернатора и введом Горного Начальства».
- ✓ Правила «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных заведений в С.-Петербурге», 1833 г.
  - «вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы и сжигаемы»
- ✓ Уложение 1845 г.
  - фабрика или завод, признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды, уничтожаются за счет виновного, а он подвергается аресту либо денежному взысканию
- ✓ Лесоохранительный закон 1888 г. и Лесной устав 1913 г.
  - вмешательство государства в права частного собственника, запрещение бесконтрольного использования леса, право государства на экспроприацию лесов у тех лесовладельцев, которые нарушают законодательство
- ✓ Проект российского Закона об охране природы, 1915-1916 гг. (неосуществленный).

*При регулировании охраны природы учитывались преимущественно интересы хозяйствования и охраны здоровья человека, а не всех живых организмов*

*или*

*охрана ОС осуществлялось по отношению к отдельным природным ресурсам*

# СССР, 70-е гг. XX в.

- положения хозяйственного законодательства по предотвращению негативного воздействия намечаемой деятельности на ОС:
  - проведение инженерных изысканий и расчетов при строительстве и реконструкции хозяйственных объектов,
  - соблюдение природоохранных и санитарных стандартов,
  - формальное включение раздела “Охрана окружающей природной среды” в проектную документацию (благоустройство территории)
- согласования государственных органов, отвечающих за охрану ОС или ее отдельных компонентов, для осуществления определенных видов деятельности
- оценка намечаемой деятельности (отдельных проектов, планов, программ) специальными комитетами экспертов
  - на основе Госплана, Госстроя, ряда др. министерств и региональных органов власти, всего до 900 экспертиз
- концепция территориальных комплексных схем по охране природы (ТерКСОП) – попытка плановой основы охраны ОС

*Появление элементов современной охраны ОС и ЭО.*

*Для крупных проектов и программ - оценка возможности их осуществления экспертами-экологами, для основной массы проектов - выполнение норм и правил проектирования.*

# СССР, 80-е гг. XX в.

- Острые экологические проблемы, обеспокоенность общественности и понимание недостаточности существующего механизма учета экологических факторов при принятии хозяйственных решений
  - Засоление почв Средней Азии, вторичное засоление почв юга России, обмеление Арала, загрязнение Волги, кислотный трансграничный перенос в западных районах и т.д.
  - Проекты поворота северных рек
- 1985 г.:
  - Постановлении Верховного Совета СССР “О соблюдении требований законодательства по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов”
    - Задание разработать нормативно-правовые акты об обязательном проведении ЭЭ новых технологий и материалов, а также проектов в области развития инфраструктуры и реконструкции промышленных объектов
  - Госстрой СССР “Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений”
    - Включить в проектную документацию “комплексную оценку оптимальности предусматриваемых технических решений по рациональному использованию природных ресурсов и мероприятий по предотвращению отрицательного воздействия строительства и эксплуатации предприятия, сооружения на окружающую среду...”
  - СНиП 1.02.01-85 «О составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений»

*Внедрение концепций превентивного регулирования.*

*Комплексность ЭО.*

*Официальное начало процедуры ОВОС*

*Межведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов*

*(МНТС)*

- Доклад 1987 г.:
  - “За рубежом в 70-е годы в качестве нового инструмента государственно-монополистического управления в сфере природопользования получила развитие система лицензирования нового промышленного строительства по экологическому критерию, включая оценку воздействия на окружающую среду. В дальнейшем эта система ... получила название *environmental impact assessment*, что в русском переводе имеет эквивалент “экологическая экспертиза”

*Фактическая интерпретация ЭО, применявшейся на Западе, как разновидности экспертизы проектов, традиционной для СССР.*

# *Принципы реформирования системы охраны ОС*

- оценке должны подвергаться не только экологически опасные проекты, но и все виды деятельности, могущие привести к отрицательным воздействиям на ОС;
- экологические последствия намечаемой хозяйственной деятельности должны подвергаться экспертной оценке, *независимой* от ведомств-заказчиков;
- в процессе оценки и принятия решений должно учитываться мнение общественности;
- оценка должна носить комплексный, междисциплинарный характер;
- ожидаемое значительное отрицательное воздействие на окружающую среду должно быть достаточной причиной для запрещения реализации проекта.

# *Начало реформ*

- 1988 г.
  - Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О коренной перестройке дела охраны природы в стране”.
  - Создание Государственного комитета по охране природы
  - Приказ Совета Министров СССР о создании специальных Управлений государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) в рамках Госкомприроды
    - Уровни ГЭЭ - планы, программы, новые материалы и технологии, а также отдельные проекты
    - Заказчик обязан включать в состав проектной документации результаты проведения ОВОС и предоставлять их на ГЭЭ
    - ГЭЭ рассматривала материалы  $\leq 45$  дней, выводы носили обязательный характер
- 1989 г.
  - Указ Верховного Совета СССР “О неотложных мерах по улучшению экологической ситуации”
    - запрет финансирования проектов и программ, не имевших положительного заключения ГЭЭ.

11 декабря 1991 г. СССР прекратил свое существование.

Советское природоохранное законодательство продолжило действовать в России за исключением тех случаев, когда принимались новые российские законодательные акты, заменяющие или отменяющие его.

# *Россия, 90-е гг. XX в.*

- 1991 г.

- **Закон РФ “Об охране окружающей природной среды”**

- обязательный характер экологической экспертизы планов (предпроектной документации) и проектов вне зависимости от их масштаба и характера, включая технико-экономические обоснования (ТЭО)
- основная цель экологической экспертизы - “проверка соответствия хозяйственной и иной деятельности экологической безопасности общества”
- возможность проведения общественной ЭЭ (ОЭЭ)
- не содержал требований к процедуре проведения ЭО и не упоминал термина ОВОС

- 1992 г.

- “Временная инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной деятельности в предпроектных и проектных материалах” (Главное управление ГЭЭ)

- 1993 г.

- “Положение о государственной экологической экспертизе” (Правительство РФ)

# *Формирование современной процедуры ЭО - синтез моделей ЭЭ и ОВОС как процедуры ЭО*

- 1995 г.
  - Федеральный закон 174-ФЗ “Об экологической экспертизе”
  - “Инструкция по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности” (Минприроды РФ)
- 2000 г.
  - “Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации” (Госкомэкология РФ)

*Формирование базиса современной российской системы ЭО, ЭЭ, ОВОС:  
основные принципы процедуры, права и обязанности сторон  
(государственных органов, заказчика, общественности)*



XX

XXI