

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ
при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования

г. Москва

«22» января 2021 г.

№ 82

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования по вопросу обеспечения качества процедуры государственной экологической экспертизы и общественных обсуждений проектов

На заседании 22 января 2021 года Общественным советом при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования рассмотрен вопрос обеспечения качества процедуры государственной экологической экспертизы и общественных обсуждений проектов.

Экологическая экспертиза – установление соответствия документации, обосновывающей намечаемую деятельность, экологическим требованиям, установленным законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Это действенный инструмент обеспечения экологической безопасности общества, соблюдения и охраны права каждого человека на благоприятную окружающую среду, источник значимой экологической информации.

Экологическая экспертиза в Российской Федерации является одним из наиболее эффективных механизмов регулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Общественный совет при Росприроднадзоре отмечает, что в настоящее время государственная экологическая экспертиза (далее – ГЭЭ), оценка воздействия намечаемой хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду и общественные обсуждения проводятся в соответствии с Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Положением о проведении государственной экологической экспертизы, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 07.11.2020 № 1796 (далее – Положение о проведении ГЭЭ), и Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду в РФ, утвержденным приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 (далее – Положение об ОВОС).

1. В отношении Федерального закона «Об экологической экспертизе» Общественный совет при Росприроднадзоре отмечает, что в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации от 24.01.2017 № Пр-140 ГС (части 3 и 4 подпункта «в» пункта 1) Минприроды России подготовлен

законопроект, основной идеей которого должно быть проведение ГЭЭ на стадии размещения крупных инвестиционных объектов капитального строительства (объектов I категории). В настоящее время ГЭЭ проводится по проектной документации фактически после выбора места размещения объекта, при наличии правоустанавливающих документов на земельный участок. Проведение ГЭЭ после принятия решения о размещении объекта не позволяет решать возложенные на нее задачи по минимизации негативных последствий реализации планируемой деятельности

В тоже время Общественный совет при Росприроднадзоре предлагает в отношении проектируемой статьи 32 об ОВОС:

- закрепить положения о проведении ОВОС только в отношении планируемой деятельности, обосновывающая документация которой подлежит ГЭЭ (пункт 1 статьи 32 предусматривает проведение ОВОС не только для объектов, подлежащих ГЭЭ, но и для других объектов, не подлежащих ГЭЭ);

- закрепить в пункте 2 статьи 32 обязательность рассмотрения и учета заказчиком предложений общественности;

- предусмотреть проведение ОВОС в 2 этапа: подготовка предварительных материалов ОВОС для общественного обсуждения (подготовка отчетов по изысканиям; перечень мероприятий по ООС; описание альтернативности и т.д.) и проведение самих общественных обсуждений с оформлением окончательных материалов ОВОС (проведение общественных обсуждений в соответствии этапами, определенными статьей 5.1 Градостроительного кодекса РФ - оповещение, размещение проекта, презентация проекта, оформление протокола, публикация результатов обсуждений; результаты ОВОС; обязательное рассмотрение и оформление учета предложений общественности).

В отношении предусмотренных законопроектом изменений в перечень объектов ГЭЭ отмечаем, что «проектная документация» заменена на слова «материалы оценки воздействия на окружающую среду». **Состав и содержание проектной документации определен постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87. Требования к материалам ОВОС до настоящего времени не определены.**

При этом, оценка проектной документации на соответствие экологическим требованиям при проведении государственной экологической экспертизы способствует минимизации и исключению нанесения значительного ущерба окружающей среде, а также является механизмом воздействия на хозяйствующих субъектов в целях стимулирования соблюдения требований природоохранного законодательства, **в то время как вопрос переноса проведения государственной экологической экспертизы на предпроектную стадию не обоснован и преждевременен по причине отсутствия законодательного закрепления предпроектной стадии**, а также в связи с тем, что определение состава и содержания подлежащей оценке документации и критерии такой оценки, предъявляемые требованиям законодательства, в настоящее время отсутствуют.

Таким образом, в случае оценки в рамках государственной экологической экспертизы документации, формируемой до начала проектирования, полнота воздействия намечаемой и реализуемой деятельности на окружающую среду, а также последствия такой деятельности не прогнозируемы с точки зрения

соблюдения экологических требований, определенных требованиями законодательства в области охраны окружающей среды.

С учетом изложенного перенос проведения государственной экологической экспертизы на этап разработки и оценки материалов обоснования инвестиций в отношении объектов капитального строительства повлечет бесконтрольную антропогенную нагрузку на окружающую среду, что, в свою очередь, может спровоцировать невосполнимым и неучтенный ущерб в отношении ее составляющих.

Наиболее целесообразным и рациональным решением проблематики, удовлетворяющим требованиям законодательства и обеспечивающим права заявителей, может выступать параллельное проведение государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной требованиями законодательства о градостроительной деятельности и государственной экологической экспертизы, или сохранение имеющегося процесса проведения ГЭЭ по проектной документации.

2. В отношении Положения о проведении ГЭЭ Общественный совет при Росприроднадзоре отмечает, что пунктами 19 и 20 вновь принятого в рамках «регуляторной гильотины» Положения о проведении ГЭЭ предусмотрены новеллы, касающиеся направления в экспертную комиссию ГЭЭ материалов, отражающих общественное мнение по объекту экспертизы, поступивших в уполномоченный орган в области ГЭЭ. В процессе работы экспертной рассматриваются аргументированные предложения общественности по аспектам намечаемой деятельности, а также готовятся материалы, обосновывающие их учет при проведении ГЭЭ. Данные новеллы способствуют принятию заказчиком и экспертной комиссией экологически значимых решений о реализации намечаемой деятельности с учетом мнения общественности. В тоже время отсутствует механизм их реализации. Для эффективной реализации данных положений представляется целесообразным в Административном регламенте проведения ГЭЭ предусмотреть порядок рассмотрения экспертной комиссией предложений общественности и участия заказчика в подготовке материалов по их учету.

3. В отношении Положения об ОВОС Общественный совет при Росприроднадзоре отмечает, что действующее Положение об ОВОС, утвержденное приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372, предполагалось признать утратившим силу в рамках «регуляторной гильотины». В связи с чем требовалось издание «нового» акта, регулирующего данный вопрос. В 2020 году Минприроды России взамен Положения об ОВОС подготовлены «новые» акты: проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности, в том числе организации и проведения обсуждений с гражданами и юридическими лицами» (далее – Правила ОВОС и обсуждений) и проект приказа Минприроды России «Об утверждении Требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности» (далее – Требования к ОВОС). В связи с тем, что данные акты не были приняты в 2020 году и необходимостью их доработки, Правительством РФ принято 31.12.2020 постановление № 2467, в

соответствии с которым срок действующего Положения об ОВОС установлен до 01.01.2022.

В тоже время Общественный совет при Росприроднадзоре отмечает концептуальные замечания и предложения к проекту Правил ОВОС и обсуждений (аналогичны предложениям к проектируемой статье 32 законопроекта об экологической экспертизе):

- ОВОС должна проводиться только в отношении планируемой деятельности, обосновывающая документация которой подлежит ГЭЭ (пункт 21 предусматривает проведение ОВОС не только для объектов I категории, но и для объектов II и III категорий и для любой деятельности, не подлежащей ГЭЭ).

- необходимо закрепить обязательность рассмотрения заказчиком предложений общественности.

- ОВОС должна проводиться в 2 этапа: подготовка предварительных материалов ОВОС для общественного обсуждения (подготовка отчетов по изысканиям; перечень мероприятий по ООС; описание альтернативности и т.д.) и проведение самих общественных обсуждений с оформлением окончательных материалов ОВОС (проведение общественных обсуждений в соответствии этапами, определенными статьей 5.1 Градостроительного кодекса РФ - оповещение, размещение проекта, презентация проекта, оформление протокола, публикация результатов обсуждений; результаты ОВОС; обязательное рассмотрение и оформление учета предложений общественности).

- исключить необходимость двойного общественного обсуждения материалов ОВОС (сначала ТЗ на проведение ОВОС, затем предварительных материалов ОВОС), сохранить общественное обсуждение только предварительных материалов ОВОС. Положение о проведении ГЭЭ предусматривает возможность предоставления предложений общественности в экспертную комиссию ГЭЭ.

Примечание: В разделе III «Этапы проведения оценки воздействия на окружающую среду» Правил ОВОС и обсуждений проведение ОВОС разделено на 3 этапа: (1) предварительный этап проведения ОВОС и составление и утверждение технического задания на проведение ОВОС (далее – ТЗ), проведение общественных обсуждений проекта ТЗ; (2) проведение исследований по ОВОС и подготовку предварительных материалов по ОВОС, включая резюме нетехнического характера; (3) проведение общественного обсуждения, анализ и учет замечаний и подготовка окончательных материалов ОВОС.

4. Общественный совет при Росприроднадзоре отмечает, что актуальность вопросов обеспечения и повышения качества процедуры государственной экологической экспертизы и общественных обсуждений, обуславливает в первую очередь необходимость своевременного совершенствования законодательства в данной области.

В свою очередь, общественные обсуждения как комплекс проводимых мероприятий в рамках оценки воздействия, направленных на информирование общественности о намечаемой деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду с целью выявления общественных предпочтений и их учета требует систематизации и обеспечения прозрачности, в том числе определения порядка проведения с учетом применения дистанционного взаимодействия.

В данном направлении Росприроднадзором ведется активная работа по инициированию внесения изменений в Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Федеральный закон № 174-ФЗ), направленная на совершенствование требований законодательства об экологической экспертизе в части:

- установления требований к составу и содержанию заключений государственной экологической экспертизы в целях их унификации, а также наделение Росприроднадзора полномочиями по ведению реестра заключений государственной экологической экспертизы;

- конкретизации понятий «новая техника», «новая технология», «новое вещество», используемых в Федеральном законе № 174-ФЗ;

- определения в качестве объекта государственной экологической экспертизы федерального уровня документации, разработанной в целях ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде;

- расширения перечня органов, уполномоченных на организацию и проведение общественных обсуждений объектов государственной экологической экспертизы;

- наделения Росприроднадзора полномочиями по аттестации внештатных экспертов государственной экологической экспертизы, а также установление квалификационных требований и ведение реестра таких экспертов;

- закрепления полномочий по установлению порядка аттестации внештатных экспертов государственной экологической экспертизы;

- установления порядка, способа и формата подачи, а также состава документов, необходимых для утверждения заключений общественной экологической экспертизы;

- определения органа исполнительной власти, уполномоченного на утверждение заключений общественной экологической экспертизы.

5. Отдельно стоит отметить актуальность вопроса организации и проведения общественной экологической экспертизы.

В соответствии с действующим законодательством общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Заключение общественной экологической экспертизы учитывается при проведении государственной экологической экспертизы в случае, если общественная экологическая экспертиза была проведена в отношении того же объекта до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы.

Вместе с тем, на сегодняшний день требованиями действующего законодательства не определены порядок, способ и формат подачи, а также состав документов, необходимых для утверждения заключения общественной экологической экспертизы.

Росприроднадзором в адрес Минприроды России, как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе в области государственной экологической экспертизы, направлен ряд писем с запросом позиции по указанному вопросу.

На базе Научно-технического совета при Росприроднадзоре создана рабочая группа по рассмотрению вопросов организации и проведения государственной экологической экспертизы, на заседаниях которой ведется активная работа, направленная на совершенствование законодательства и законодательное закрепление решений указанных выше проблемных вопросов, обуславливающих повышение качества государственной экологической экспертизы, оценки воздействия на окружающую среду и общественных обсуждений.

6. В тоже время в целях повышения качественных показателей представляется целесообразным рассмотреть и решение следующих перспективных вопросов:

- формирование единой платформы, обеспечивающей взаимодействие всех участников правоотношений в сфере государственной экологической экспертизы, путем внедрения электронного программного продукта;

- обеспечение информационной доступности и прозрачности процесса государственной экологической экспертизы;

- формирование обмена данными в электронном виде с использованием электронных цифровых подписей;

- ведение единого реестра заключений государственной экологической экспертизы на единой платформе информационного пространства и обеспечение его доступности;

- формирование единого реестра экспертов государственной экологической экспертизы.

Кроме того, способствующим повышению качества процедуры государственной экологической экспертизы фактором представляется разработка показателей эффективности предоставления данной государственной услуги и установление объективных оценочных критериев.

7. В части учета общественного мнения при проведении государственной экологической экспертизы и совершенствования законодательства проведения общественной экологической экспертизы необходимо:

- наделить федеральный орган исполнительной власти или орган государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями по организации и проведению общественной экологической экспертизы (далее - ОЭЭ);

- внести изменения в Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», направленные на детализацию порядка и последовательности организации и проведении ОЭЭ, а также разработать подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и проведения общественной экологической экспертизы.

По результатам рассмотрения Общественным советом при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования вопроса обеспечения качества процедуры государственной экологической экспертизы и общественных обсуждений проектов принято решение одобрить проводимую работу по данному вопросу и рекомендовать Минприроды России и Росприроднадзору рассмотреть вышеуказанные предложения Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.

Председатель Общественного совета
при Федеральной службе по надзору
в сфере природопользования



Ю.И.Шабала