Итоги ОГФ-2018: участники Форума приняли решение о создании рабочей группы по проведению общественных экологических экспертиз

8 Декабря 2018

*На ОГФ-2018, который проходит 8 декабря в Москве, было принято решение о создании рабочей группы из 15 общественных деятелей и представителей общероссийских и региональных общественных экологических организаций, имеющих опыт проведения государственных или общественных экспертиз. Участники дискуссии «Общественная экологическая экспертиза проектной документации строительства опасных производственных объектов в России» рассмотрели также достоинства и недостатки нового законопроекта по экологической экспертизе, а также выработали предварительное экспертное мнение по технологиям мусоросжигания, обезвреживания нефтесодержащих отходов и отходов животноводства.*

Анализ практики проведения федеральных и региональных государственных экологических экспертиз показывает следующие негативные для природы и общества тенденции:

* продолжение политики закрытости процедур проведения государственных экологической и градостроительной экспертиз;
* снижение правовых возможностей участия населения в данном процессе и учета обоснованного общественного мнения при размещении опасных объектов и внедрения новых технологий;
* рост коррупциогенности в системе правоотношений по проведению государственных экспертиз;
* сворачивание процедур учета общественных экологических экспертизы и учета результатов общественных обсуждений проектной документации по строительству опасных объектов;
* блокирование внедрения стратегической экологической оценки проектов;
* игнорирование органами государственной экспертизы заключений общественных экологических экспертиз и законных и обоснованных предложений общественности.

Последствиями указанных процессов уже стало возникновение очагов социально-экологической напряженности в ряде регионов России. В создавшейся ситуации лидеры экологического движения России пришли к выводу о необходимости создания под эгидой ОГФ Рабочей группы общественной экологической экспертизы проектной документации по внедрению новых технологий и строительству опасных производственных объектов в Российской Федерации.

Задачами Рабочей группы станут:

* сбор, обработка, анализ данных в рамках общественного экологического контроля о намечаемой хозяйственной деятельности, имеющей широкий общественный резонанс, свободное распространение указанной информации;
* выработка согласованного экспертного мнения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной деятельности, отражающего общественное мнение;
* координация действий (в рамках действующего законодательства) заинтересованной общественности по конкретным объектам намечаемой хозяйственной деятельности, включая экологическую оценку новых технологий;
* организация проведения общественных экологических экспертиз, проведение правового и экспертного консалтинга для инициативных групп и экспертных комиссий общественной экологической экспертизы;
* участие в законотворческой работе, иное взаимодействие с государственными надзорными органами, органами исполнительной и законодательной власти, органами местного самоуправления по предмету деятельности Рабочей группы.

Все решения и предложения экспертов по совершенствованию законодательства в области защиты и охраны окружающей среды содержатся в [итоговом документе](https://civil-forum.ru/upload/medialibrary/ff6/Draft-%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8.docx) участников дискуссии.

г. Москва 8 декабря 2018 г.

**РЕШЕНИЕ**

**РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

**ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ВНЕДРЕНИЮ НАИЛУЧШИХ ДОСТУПНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И СТРОИТЕЛЬСТВУ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*«О внесении изменений и дополнений в действующее законодательство,*

*регулирующее вопросы проведения экологической экспертизы в РФ»*

Указом Президента РФ от 19.04.17 № 176 “О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.” к основным механизмам реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности отнесено проведение стратегической экологической оценки проектов и программ развития России, макрорегионов, субъектов Федерации, муниципалитетов, оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, экологической экспертизы и государственной экспертизы проектной документации, а также повышение эффективности общественного контроля в области охраны окружающей среды.

Анализ практики проведения федеральных и региональных государственных экологических экспертиз (ГЭЭ) показывает серию негативных для природы и общества тенденций:

- продолжение политики закрытости процедур проведения ГЭЭ и градостроительной экспертиз и снижение правовых возможностей участия населения в данном процессе и учета обоснованного общественного мнения при реализации опасных объектов и новых технологий;

- рост коррупциогенности в правоотношениях по проведению государственных экспертиз;

- сворачивание процедур рассмотрения заключений общественных экологических экспертиз и учета итогов общественных обсуждений проектной документации по строительству опасных объектов;

- блокирование внедрения стратегической экологической оценки проектов;

- игнорирование государственными органами заключений общественных экологических экспертиз (ОЭЭ) и законных и обоснованных предложений общественности.

Как следствие - возникновение очагов социально-экологической напряженности в ряде регионов России.

Обсудив вопросы действующего законодательства в сфере экологической экспертизы, ОВОС и учета общественного мнения, а также практику проведения экологических экспертизы в стране, Рабочая группа ОЭЭ проектной документации по внедрению наилучших доступных технологий и строительству опасных производственных объектов в Российской Федерации» отмечает следующее:

1. Предложенная редакция законопроекта "О внесении изменений в ФЗ "Об охране окружающей среды" и в иные законодательные акты Российской Федерации" в области ГЭЭ будет иметь положительный результат лишь в части возможности изменения проекта (отказа от проекта) на предпроектной стадии, сокращения затрат заказчика и сроков реализации проекта, исключения дублирования экологической экспертизы проектной документации. В то же время законопроект содержит нормы, реализация которых приведет к продолжению политики закрытости процедур проведения государственных экологической и градостроительной экспертиз, снижению правовых возможностей участия населения в данном процессе и учета обоснованного общественного мнения при размещении опасных объектов и внедрения новых технологий, росту коррупциогенности в системе правоотношений в сфере проведения государственных экспертиз.

2. Законопроект не обеспечивает четкое и однозначное регулирование вопроса о необходимости проведения ОВОС: по тексту изменений, предлагаемых к внесению в ст. 32 ФЗ "Об охране окружающей среды" (ч.5 ст. 1) и в ст. 49 Градостроительного кодекса РФ (п. "б" ч. 1 ст. 7) нет понимания, должна ли ОВОС выполняться в отношении всех проектов деятельности на объектах I-III категорий, или же только на тех, которые подлежат государственной экологической экспертизе.

3. Государственная экспертиза проектной документации (ст. 49 Градостроительного кодекса) будет оценивать проектную документацию на соответствие материалам ОВОС во всех случаях, а в случае необходимости проведения ГЭЭ - еще и с учетом её заключения.

Во избежание неопределенностей в толковании норм закона данные статьи законопроекта должны быть сформулированы более четко и однозначно.

4. В настоящее время ФЗ "Об экологической экспертизе" (ч.7.1 ст.11 и ч.4.1 ст. 12) однозначно требует проведения ГЭЭ только по проектам строительства и реконструкции на ООПТ, в то время как для ряда опасных производственных объектов, расположенных на ООПТ, может планироваться и осуществляться еще и иная деятельность. В частности, в соответствии со ст.6 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к видам деятельности в области промышленной безопасности относятся проектирование, строительство, эксплуатация, реконструкция, капитальный ремонт, **техническое перевооружение, консервация и ликвидация** опасного производственного объекта. Отсутствие четкого понимания, подлежат или нет ГЭЭ объекты технического перевооружения и ликвидации в границах ООПТ, приводит к необоснованному затягиванию реализации таких проектов, а в случае с опасными производственными объектами (к которым, в частности, относятся трубопроводы, их – так сложилось исторически – на ООПТ очень много) это просто чревато самыми негативными последствиями для ООПТ. Необходимо внести соответствующие уточнения в ст. 11-12 ФЗ "Об экологической экспертизе".

5. Определить, на какой стадии будет оцениваться приемлемость конкретных проектных решений с экологической точки зрения. По сути, остается только стадия государственной экспертизы, которая, в таком случае, требует формулирования более чётких требований. Только оценки на предмет соответствия материалам ОВОС по выбору варианта размещения будет недостаточно.

6. В случае принятия законопроекта в данной редакции и отсутствия подзаконных документов (порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду, требований к материалам ОВОС, методических рекомендаций по организации и проведению обсуждений) проектирование, экспертиза и реализация новых проектов будет парализована. Необходимо разрабатывать документы единым пакетом, либо отсрочить момент вступления в силу.

7. Законопроект не предусматривает правового регулирования стратегической экологической оценки, предусмотренной указом Президента РФ от 19 апреля 2019 года;

8. Законопроект наделяет органы местного самоуправления правом не только организации, но и проведения общественных слушаний по ОВОС, не предусматривая участие в организации и проведении таких слушаний зарегистрированных общественных экологических организаций согласно ст.12 ФЗ «Об охране окружающей среды», которые и должны профессионально выражать общественное мнение При этом, согласно ФЗ-131 у администрации городских округов и муниципальных районов есть функция только **организации** мероприятий по охране окружающей среды, отсутствует право муниципального экологического контроля и в штате нет соответствующих специалистов. Указанное приведет к формальности проведения слушаний по ОВОС и иного учета общественного мнения. Целесообразно отразить в законопроекте действующую норму о выявлении заказчиком заинтересованной общественности на стадии обсуждения технического задания на проведении ОВОС и право подписи протокола слушаний полномочными представителями общественных экологических организаций, что обеспечит объективность и полноту общественных обсуждений. Проведение общественных слушаний по ОВОС должно быть обязательной, а не рекомендательной нормой.

9. Законопроект не предусматривает порядок рассмотрения комиссиями ГЭЭ заключений ОЭЭ по ОВОС планируемой деятельности, а также обращений общественности по объекту экспертизы.

10. Отсутствует норма, регулирующая основания и порядок отказа органа ГЭЭ от утверждения подготовленного экспертного заключения ГЭЭ, вследствие чего зачастую утверждаются противозаконные и необоснованные заключения, имеющие криминогенный характер.

11. В законопроекте и подзаконных актах следует предусмотреть порядок формирования экспертных комиссий органами ГЭЭ с учетом компетенции и возможного конфликта интересов

12. Включить обязательность отказа в приеме материалов ОВОС на экологическую экспертизу (на стадии проверки комплектности материалов) ввиду непредставления проектных материалов для проведения заявленной ОЭЭ или заключения проведенной в установленном порядке ОЭЭ.

13. Законопроект и ст. 49 ГрК РФ разделяют экологическую и санитарно-эпидемиологическую экспертизы, тесно взаимосвязанные нормативно-правовой базой и практикой проектирования.

14. В целях реализации принципа участия граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия (ст.2 ГрК РФ) внести дополнения в ст.49 Гр К РФ - обязанность органа государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий рассматривать заключения общественной экологической экспертизы в случае ее проведения и иные обращения граждан и общественных организаций по рассматриваемому проекту.

15. Предусмотреть принцип обязательности учета заключений гос.экологической экспертизы при проведении государственной градостроительной экспертизы.

16. Исключить возможность изменений материалов ОВОС на всех стадиях: от представления материалов ОВОС на экологическую экспертизу до стадии вывода проектируемого объекта из эксплуатации.

17. Регламентировать порядок участия заинтересованной общественности в заседаниях экспертных комиссий по экологической экспертизе ОВОС, включая процедуру рассмотрения заключений общественной экологической экспертизы.

18. Предусмотреть введение следующих правовых механизмов ГЭЭ:

- создание Экспертных советов при органах государственной экологической экспертизы, участвующих в формировании экспертных комиссий по конкретным объектам экспертизы;

- доступность общего списка аттестованных экспертов ГЭЭ, в каждом регионе, возможность учета их рейтинга.

- открытость процедур экспертизы ОВОС, и доступность объекта экспертизы для заинтересованной общественности

- публикация на сайтах органов ГЭЭ заключений государственной экологической экспертизы, ведение реестра заключений ГЭЭ.

РГ по ОЭЭ ОГФ подчеркивает важность и необходимость совершенствования законодательства, регулирующего правоотношения в сфере участия населения в принятии экологически значимых решений, в первую очередь процедур экспертизы экологической опасности намечаемой хозяйственной деятельности, включая внедрение новых технологий, веществ и материалов.

Принято 8 декабря 2018г. ОГФ. Москва.

Координатор РГ ОЭЭ: А.К. Веселов