

О.А. Чуканова, Н.М. Авербух

ООО «ГеоТочка»

Правовые проблемы проведения общественных обсуждений намечаемой деятельности в рамках ОВОС (территориальный аспект)

В статье определены основные правовые проблемы проведения общественных обсуждений в рамках оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС) дифференцированно для сухопутной, морской территории Российской Федерации, а также для территорий, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации.

Вопросы проведения публичных слушаний, организуемых в соответствии с положениями Градостроительного кодекса РФ, в настоящей статье не рассматриваются.

Одним из основных принципов охраны окружающей среды является обязательность ОВОС при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности.¹

В федеральном законе «Об охране окружающей среды» дано определение ОВОС, а также установлены общие требования к ее проведению.²

Детально процедура проведения ОВОС урегулирована Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 (далее – Положение об ОВОС).

Общественные обсуждения намечаемой хозяйственной и иной деятельности в целом и общественные слушания (как вид общественных обсуждений) в частности являются одним из основных этапов ОВОС, отличающим ОВОС от нормативных, научных и иных оценок воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду.³

В таблице 1 ниже приведены основные положения нормативных правовых актов, устанавливающие обязательность проведения ОВОС и общественных обсуждений.

¹ абз.10 ст.3 федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

² абз.28 ст.1, ст. 32 федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

³ Общественные обсуждения - комплекс мероприятий, проводимых в рамках ОВОС в соответствии с Положением об ОВОС и иными нормативными документами, направленными на информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду, с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия (абз.10 п.1.1 Положения об ОВОС).

Таблица 1. Обязательность проведения ОВОС и (или) участия общественности при принятии решения об осуществлении намечаемой деятельности

№	Принцип	Источник
1.	Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.	Ст. 42 Конституции Российской Федерации
2.	Экологическая экспертиза основывается в том числе на принципах: - комплексности ОВОС хозяйственной и иной деятельности и его последствий; - гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения.	абз.4, абз.9 ст.3 федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»
3.	Хозяйственная и иная деятельность (...) должна осуществляться на основе следующих принципов: (...) - обязательность ОВОС при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности; - обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды (...) общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц; - участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды.	абз.10, абз.16, абз.23 ст.3 федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
4.	Законодательство о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов основывается на следующих принципах: (...) - участие граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов, согласно которому граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние водных биоресурсов, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.	п.5 ч.1 ст.2 федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»
5.	Обеспечение участия общественности, в том числе информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее привлечение к процессу проведения ОВОС, осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса начиная с подготовки технического задания на проведение ОВОС.	абз.2 п.2.5 Положения об ОВОС, утв. приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372
6.	Обсуждение общественностью объекта экспертизы, включая материалы по ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности, организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления в соответствии с российским законодательством.	абз.3 п.2.5 Положения об ОВОС, утв. приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372

Материалы ОВОС и материалы обсуждения объектов государственной экологической экспертизы (далее также – ГЭЭ) с общественностью необходимо представить в составе материалов на ГЭЭ.⁴ Это отличает проведение государственной экологической экспертизы от проведения экспертизы проектной документации (далее

⁴ абз.2 и абз.5 п.1 ст.14 федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

также – ЭПД⁵) объектов капитального строительства, предусмотренной Градостроительным кодексом РФ.⁶

Для данного вида экспертизы (ЭПД) на уровне закона нет требования о представлении на экспертизу материалов общественных обсуждений в составе проектной документации. Таким образом, с одной стороны действует принцип обязательности ОВОС для всех видов хозяйственной деятельности, в том числе для реализации объектов капитального строительства. Единственным нормативным правовым актом, устанавливающим порядок проведения ОВОС, является указанное выше Положение об ОВОС, согласно которому общественные обсуждения – неотъемлемая часть ОВОС.⁷ Соответственно, в отношении всех видов хозяйственной деятельности, в том числе для объектов экспертизы проектной документации, необходимо проведение ОВОС, включающую проведение общественных обсуждений. Эта позиция подтверждается письмом Минприроды России от 26.04.2010 № 12-47/5719 «Об оценке воздействия на окружающую среду». В этом письме орган государственной власти, уполномоченный в области установления требований к материалам ОВОС, разъясняет, что при составлении проектной документации объектов капитального строительства необходимо руководствоваться в том числе Положением об ОВОС, которым предусмотрено проведение общественных обсуждений.

С другой стороны, в Положении об ОВОС содержится уточнение о том, что оно регламентирует процесс проведения ОВОС для подготовки документации, являющейся объектом ГЭЭ,⁸ и соответственно не регламентирует проведение ОВОС в отношении объектов экспертизы проектной документации. Эта позиция подтверждается разъяснениями ФАУ «Главгосэкспертиза России»⁹, являющимся государственным учреждением, подведомственным Минрегиону России, уполномоченным в том числе на проведение государственной экспертизы проектной документации.¹⁰

Существующая правовая неопределенность порождает противоречивую правоприменительную практику: для отдельных объектов экспертизы проектной документации общественные обсуждения проводятся по инициативе заказчика, для других – не проводятся вовсе.

⁵ Здесь и далее при упоминании экспертизы проектной документации, проводимой в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, используется родовое понятие (ст. 49 Градостроительного кодекса РФ). Вид экспертизы (государственная или негосударственная) дополнительно не указывается.

⁶ ст.49 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

⁷ абз.10 п.1.1, раздел IV Положения об ОВОС.

⁸ преамбула (абз.1) Положения об ОВОС

⁹ ответ на вопрос №29, размещенный на официальном сайте ФАУ «Главгосэкспертиза России» <http://www.gge.ru/vop-otv/1.php>

¹⁰ т.е. ФАУ «Главгосэкспертиза России» не является органом государственной власти, а также не уполномочено давать разъяснения по требованиям к материалам ОВОС.

Таким образом, в условиях действующего российского законодательства, необходимость проведения общественных обсуждений диктуется не обязательностью выполнения ОВОС, единообразная процедура которой для всех видов хозяйственной деятельности отсутствует, а тем - объектом какой экспертизы является проектная документация.

По этому принципу все виды хозяйственной и иной деятельности для целей настоящей статьи можно разделить на следующие группы, представленные ниже в таблице 2.

Таблица 2. Классификация видов хозяйственной и иной деятельности в зависимости от вида экспертизы проектной документации

№ п/п	Вид хозяйственной и иной деятельности	Территория реализации хозяйственной и иной деятельности ¹¹	Условное название	Вид экспертизы	Нормативный правовой акт
1.	Объекты капитального строительства производственного и непроизводственного назначения, линейные объекты	Сухопутная территория РФ	Наземные объекты	ЭПД	ч.1 ст.49 Градостроительного кодекса РФ
2.	Объекты капитального строительства производственного и непроизводственного назначения, линейные объекты, расположенные на землях ООПТ, включая олимпийские объекты	Сухопутная территория РФ: земли ООПТ	Особые наземные объекты	ГЭЭ и ЭПД	ч. 1, ч.6 ст.49 Градостроительного кодекса РФ; пп.7.1, пп. 7.2 ст.11, пп.4.1 ст.12 федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ
	Объекты, связанные с размещением и обезвреживанием отходов I - V класса опасности	Сухопутная территория РФ			
3.	Искусственные земельные участки на водных объектах	Сухопутная территория РФ. Морская территория РФ: внутренние морские воды и территориальное море РФ. Территория, находящаяся под юрисдикцией РФ: исключительная экономическая зона и континентальный шельф РФ	Искусственные земельные участки на водных объектах	ГЭЭ и ЭПД	ч.1, ч.6 ст.49 Градостроительного кодекса РФ; пп.7.3 ст.11 федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ
4.	Объекты капитального строительства производственного и	Морская территория РФ: внутренние морские воды и территориальное	Морские объекты	ГЭЭ и ЭПД	ч.1, ч.6 ст.49 Градостроительного кодекса РФ;

¹¹ Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права. (ч.1, ч.2 ст.67 Конституции РФ).

№ п/п	Вид хозяйственной и иной деятельности	Территория реализации хозяйственной и иной деятельности ¹¹	Условное название	Вид экспертизы	Нормативный правовой акт
	непроизводственного назначения, линейные объекты	море РФ. Территория, находящаяся под юрисдикцией РФ: исключительная экономическая зона и континентальный шельф РФ			пп.7 ст.11 федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ
5.	Иная деятельность (инженерные изыскания, морские научные исследования, рыболовство и др.)	Морская территория РФ: внутренние морские воды и территориальное море. Территория, находящаяся под юрисдикцией РФ: исключительная экономическая зона и континентальный шельф РФ	Морская деятельность	ГЭЭ	абз.1 п.2 ст. 34 федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ; ч.2 ст.31 федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ; п.2 ст.27 федерального закона от 17.12.1998 № 191-ФЗ

Таким образом, для наземных объектов возможно: 1) провести общественные обсуждения в соответствии с порядком, определенным в Положении об ОВОС (в условиях отсутствия другого нормативного правового акта), 2) провести общественные обсуждения в соответствии с порядком, принятым для себя Заказчиком, 3) провести общественные обсуждения в соответствии с порядком, определенным муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления, в случае если такие акты в муниципальном образовании разработаны;¹² 4) не проводить общественные обсуждения.

Для других объектов (особые наземные объекты, искусственные земельные участки на водных объектах, морские объекты и морская деятельность) проведение общественных слушаний обязательно и выполняется в соответствии с Положением об ОВОС.

Общественные обсуждения организуются заказчиком совместно с органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти.¹³

При определении места проведения общественных обсуждений необходимо учитывать, что не каждое муниципальное образование вправе организовывать общественные обсуждения. Законодательно уполномочены на это только органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.¹⁴

¹² в соответствии с п.4.9 Положения об ОВОС порядок проведения общественных слушаний определяется органами местного самоуправления при участии заказчика (исполнителя) и содействии заинтересованной общественности.

¹³ абз.3 п.2.5 Положения об ОВОС.

¹⁴ абз.4 п.1 ст.9 и абз. 5 п.1 ст.14 федерального закона «Об экологической экспертизе».

В Положении об ОВОС не содержится прямого указания на то, в каких муниципальных образованиях должны проводиться общественные обсуждения. Органы местного самоуправления обладают полномочиями по решению вопросов местного значения, т.е. вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.¹⁵ Правоприменительная практика исходит из организации общественных обсуждений совместно с органами местного самоуправления тех муниципальных районов и городских округов, на территории которых намечается реализация проекта. Однако представляется возможным проведение общественных обсуждений также в тех муниципальных образованиях, на территорию которых намечаемая деятельность может оказать воздействие.

Положение об ОВОС содержит упоминание о возможности организации общественных обсуждений совместно с органами государственной власти. При этом полномочия органов государственной власти субъектов РФ в части проведения общественных обсуждений в законодательстве четко не определены.

Для всех видов морских объектов и морской деятельности (табл. 2) актуальным является вопрос о месте проведения общественных обсуждений в свете описанных выше полномочий органов местного самоуправления по организации и проведению общественных обсуждений и необходимости представления материалов общественных обсуждений на государственную экологическую экспертизу.

Для морских объектов и проведения морской деятельности на территории РФ (внутренние морские воды и территориальное море) логичным является проведение общественных обсуждений на территории муниципального образования, граничащего с акваторией внутренних морских вод или территориального моря. Это позволяет обеспечить участие местных жителей, интересы которых могут быть затронуты в ходе реализации проекта на указанных акваториях.

Также необходимо учитывать, что часть населения в прибрежных муниципальных образованиях занята рыболовством. А одним из принципов федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» является участие граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов, согласно которому указанные лица имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние водных биоресурсов, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты

¹⁵ абз.10, абз.12 ч.1 ст.2 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.¹⁶

При реализации масштабных проектов во внутренних морских водах и территориальном море РФ, оказывающих значительное воздействие на состояние окружающей среды и способных оказать воздействие на прибрежную территорию всего субъекта РФ или даже на территории нескольких субъектов РФ, проведение общественных обсуждений на территории одного муниципального образования представляется недостаточным.

Вопрос о месте проведения общественных обсуждений особенно актуален для морских объектов, реализуемых на континентальном шельфе РФ.

С одной стороны, континентальный шельф и исключительная экономическая зона РФ не входят в состав территории РФ. Реализация удаленных от берега объектов капитального строительства на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ может напрямую не отразиться на окружающей среде прибрежных муниципальных образований. В то же время реализация таких объектов может оказать воздействие на соседние страны, регионы, акватории вследствие направления морских течений.

С другой стороны, масштаб объекта, реализуемого на континентальном шельфе РФ, и численность участвующего в общественных обсуждениях населения муниципального образования, несоизмеримы.

Объекты капитального строительства, расположенные на континентальном шельфе РФ, как правило, капиталоемки. В их финансировании задействованы различные корпорации и государства, и их реализация может стать одной из приоритетных государственных задач.

Обсуждение таких проектов только на территории муниципальных образований, население которых зачастую крайне малочисленно (например, районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности), не может соответствовать духу международных конвенций (Конвенция Эспо) и законодательства РФ в области охраны окружающей среды и ОВОС.

В таком случае, на наш взгляд, необходимы широкомасштабные общественные обсуждения на федеральном уровне, с привлечением научной общественности и обязательным вовлечением жителей субъекта РФ и соответствующих муниципальных образований.

¹⁶ п.5 ч.1 ст.2 федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Для морской территории РФ и территории, находящейся под юрисдикцией РФ, необходимо разделять реализацию морских объектов и осуществление морской деятельности (табл. 2), к которой в целях настоящей статьи отнесены: морские научные и рыбохозяйственные исследования, изыскательские работы с целью исследования состояния окружающей среды и изучения несущих свойств грунтов и иных видов деятельности на морских акваториях.

Для таких видов деятельности организация общественных обсуждений на федеральном уровне, с учетом кратковременности воздействия и низкой степени антропогенной нагрузки на окружающую среду, будет являться неоправданной, поскольку сами проекты намного менее затратные, нежели капитальное строительство. На наш взгляд, в этом случае, адекватным является организация и проведение общественных обсуждений на уровне субъекта РФ, с привлечением местного населения и научной общественности.

Выводы

1. Отсутствие единообразия в практике проведения общественных обсуждений для различных реализуемых объектов и территорий РФ обусловлено нечеткостью существующих нормативных правовых требований в области ОВОС и отсутствием общей процедуры проведения ОВОС для различных видов хозяйственной и иной деятельности.
2. В отдельных случаях очевидна несоизмеримость масштабов хозяйственной деятельности, планируемой во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе РФ, и проведения общественных обсуждений на муниципальном уровне в соответствии с Положением об ОВОС.
3. Не определен порядок проведения общественных обсуждений на уровне субъектов Российской Федерации. Отсутствует порядок проведения общественных обсуждений на федеральном уровне.

Предложения:

- Законодательно обеспечить выполнение принципа обязательности ОВОС и добавить в Градостроительный кодекс РФ положения: об обязательности ОВОС; об обязательности проведения общественных обсуждений и представления материалов ОВОС, включая материалы общественных обсуждений, в составе проектной документации на экспертизу проектной документации.
- На уровне закона определить основные этапы процедуры ОВОС и общественных обсуждений для всех видов хозяйственной и иной деятельности, документация по

которым представляется на государственную экологическую экспертизу и экспертизу проектной документации.

- Дифференцировать процедуру ОВОС и порядок проведения общественных обсуждений в зависимости от капиталоемкости и масштабности реализуемой хозяйственной и иной деятельности.
- Законодательно определить территории проведения общественных обсуждений для объектов расположенных во внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе и исключительной экономической зоне Российской Федерации в зависимости от капиталоемкости и масштабности реализуемой деятельности.

Список литературы.

1. Бабина Ю.В. Государственная экологическая экспертиза: становление и современная практика / Журнал «Экология производства» № 10, октябрь 2012.
2. Васильев С.А. Общественные обсуждения и публичные слушания/ Журнал «Экология производства», № 3, март 2007.
3. Васильев С.А., Кичигин Н.В. ОВОС в свете новых требований / Журнал «Экология производства», № 6, 7, июль 2008.
4. Гришин Н.Н. Регулирование участия общественности в экологической оценке в Российской Федерации/ Журнал «Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду», № 3 (55), 2005.
5. Информирование общественности о намечаемой деятельности/ Журнал «Экология производства», № 11, ноябрь 2009.
6. Ключников В.Ю. Особенности подготовки проектной документации на экологическую экспертизу / Журнал «Экология производства», № 8, август 2010.
7. Кривонос Е.В. Нормативное обеспечение работ на шельфе. / Журнал «Экология производства», № 12, декабрь 2010.
8. Экологическая оценка и экологическая экспертиза. Черп О.М., Виниченко В.Н., Хотулёва М.В., Молчанова Я.П., Дайман С.Ю., М.: Социально-экологический Союз, 2000 г.