

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Практические рекомендации
по организации и проведению

Автор: Дмитрий Шевченко
Редактор: Мария Каминская
Корректор: Надежда Иниева
Верстка и дизайн: Антон Зубов

Рекомендации подготовлены на основе актуального законодательства об экологической экспертизе и практике его применения. Рекомендации носят информационный и рекомендательный характер, не являются научной работой и не рассматриваются в качестве учебника. Предназначены для общественных экологических и правозащитных организаций, экологов, юристов, студентов и всех интересующихся вопросами общественного участия в охране окружающей среды.

Автор и редактор не несут ответственности за последствия, связанные с неправильным применением изложенных рекомендаций или их субъективным толкованием, в том числе, если это привело к нарушению законодательства РФ, прав и законных интересов третьих лиц.

Публикация защищена авторскими правами, однако ее текст может быть свободно использоваться в образовательных, научных, юридических, просветительских целях, при проведении общественных кампаний. При других обстоятельствах использование текста (как целиком, так и в виде отдельных частей) требует письменного согласия правообладателя.

Оглавление

1. Понятие и предмет экологической экспертизы	6
1.1. Понятие экологической экспертизы	6
1.2. Экологическая экспертиза в системе законодательства. Принципы экологической экспертизы	7
1.3. Практическая реализация прав граждан и общественных организаций (объединений) в области государственной экологической экспертизы	9
1.4. Чем общественная экологическая экспертиза отличается от государственной?	13
1.5. Что подвергается экологической экспертизе?	15
2. Порядок организации общественной экологической экспертизы	18
2.1. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы	18
2.2. Извещение о проведении ОЭЭ	21
2.3. Требования к экспертам общественной экологической экспертизы	22
3. Проведение общественной экологической экспертизы	24
3.1. Сроки проведения ОЭЭ	24
3.2. Получение документации, подлежащей экологической экспертизе	26
3.3. Что и как анализируется в составе документации, переданной на ОЭЭ	29
3.4. Организация работы экспертов ОЭЭ	36
3.5. Наблюдатель в государственной экологической экспертизе	38
4. Заключение общественной экологической экспертизы	39
4.1. Как должно выглядеть заключение ОЭЭ	39
4.2. Как придать заключению ОЭЭ юридическую силу?	42
Послесловие	44

Общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ)

Организуемый и проводимый общественными объединениями (организациями) процесс установления соответствия проектной документации по намечаемой хозяйственной деятельности экологическим требованиям, утвержденным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ)

Организуемый и проводимый органами государственной власти процесс установления соответствия проектной документации по намечаемой хозяйственной деятельности экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Инициатор ОЭЭ

Граждане, чьи права и интересы может затронуть намечаемая хозяйственная деятельность.

Организатор ОЭЭ

Общественные объединения, чьей основной уставной деятельностью является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение общественной экологической экспертизы.

Руководитель экспертной комиссии ОЭЭ

Назначенный организатором общественной экологической экспертизы из числа членов комиссии ОЭЭ эксперт, задачей которого является организация процесса ОЭЭ.

Эксперт комиссии ОЭЭ

Специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по предмету общественной экологической экспертизы и привлеченный в добровольном порядке к участию в данной экспертизе.

Ответственный секретарь комиссии

Член комиссии ОЭЭ, ответственный за соблюдение внутреннего регламента ОЭЭ и подготовку (сведение, оформление) итогового заключения.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)

Процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий такой деятельности на окружающую среду и разработки мер по их уменьшению и предотвращению, а также с учетом выражаемого в отношении такой деятельности общественного мнения.

Намечаемая хозяйственная деятельность

Деятельность, способная оказать то или иное воздействие на окружающую природную среду и являющаяся объектом экологической экспертизы.

Материалы по оценке воздействия на окружающую среду

Комплект документации, подготовленный при проведении оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и являющийся частью документации, представляемой на экологическую экспертизу.

Презумпция потенциальной экологической опасности

Принцип, в соответствии с которым любая намечаемая хозяйственная деятельность рассматривается как потенциально опасная.

Общественные обсуждения

Комплекс мероприятий, проводимых в порядке, установленном соответствующими нормативными документами, в рамках оценки воздействия на окружающую среду и направленных 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.

Общественные слушания

Одна из часто используемых форм общественных обсуждений, организованная в виде собрания для информирования граждан о намечаемой хозяйственной деятельности и сбора замечаний и предложений.

Резюме нетехнического характера

Краткое описание намечаемой хозяйственной деятельности, содержащее важнейшие результаты и выводы оценки воздействия на окружающую среду.

«Нулевой вариант»

Полный отказ от намечаемой хозяйственной деятельности.

Публичные слушания

Форма участия граждан в местном самоуправлении в виде обсуждения проектов муниципальных нормативных актов, в том числе по вопросам градостроительной деятельности.

1. Понятие и предмет экологической экспертизы

1.1 Понятие экологической экспертизы

Природоохранная политика большинства государств мира базируется на принципе предупреждения или минимизации ущерба, который наносится окружающей среде в результате хозяйственной деятельности.

Регламентированный процесс изучения и оценки возможных экологических последствий намечаемой хозяйственной деятельности с целью соблюдения природоохранного законодательства при реализации такой деятельности называется **экологической экспертизой**.

Официально принятое в нашей стране понятие экологической экспертизы приведено в ст. 1 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹, где сказано:

Экологическая экспертиза — это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

1. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_8515.

1.2

Экологическая экспертиза в системе законодательства. Принципы экологической экспертизы

Основой всей системы российского природоохранного законодательства является **ст. 42 Конституции РФ²**, которая гласит, что *«каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением»*.

Основные принципы охраны окружающей среды в нашей стране определены **в ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³**

Ниже выделены те принципы, которые непосредственно обуславливают необходимость оценивать потенциальные последствия экологически опасной деятельности перед ее реализацией и проводить этот процесс публично и гласно:

- ▶ презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- ▶ соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- ▶ научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- ▶ обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- ▶ обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;
- ▶ учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- ▶ допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;
- ▶ соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;
- ▶ участие граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в решении задач охраны окружающей среды.

2. Конституция Российской Федерации, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

3. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823.

1. Понятие и предмет экологической экспертизы

Ряд базовых принципов предусмотрен также

ст. 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе»:

- ▶ презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
 - ▶ обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексность оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- ▶ обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
 - ▶ достоверность и полнота информации, представляемой на экологическую экспертизу; независимость экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
 - ▶ научная обоснованность, объективность и законность заключений экологической экспертизы;
 - ▶ гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения;
 - ▶ ответственность участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» — базовый документ, который определяет порядок проведения экологической экспертизы, устанавливает, в каких случаях проводится экспертиза, содержит требования к составу документации, передаваемой на экспертизу и т.д.

В некоторых субъектах федерации есть **собственное законодательство** об экологической экспертизе — оно содержит требования к проведению экологической экспертизы объектов регионального уровня, и при планировании организации общественной экологической экспертизы или участия в государственной экологической экспертизе необходимо заранее узнать, действует ли в вашем регионе «свой» закон об экологической экспертизе и применим ли он в вашей ситуации.

Для государственной экспертизы объектов федерального уровня существует также специальный нормативный акт — **Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы**⁴ (далее — Положение о порядке проведения ГЭЭ). Этот документ подробно регламентирует порядок и очередность действий комиссии государственной экологической экспертизы, порядок формирования самой комиссии, содержит требования к документированию процесса экспертизы и т.д.

Кроме того, в каждом органе власти, который уполномочен осуществлять государственные экологические экспертизы, действуют соответствующие **административные регламенты** оказания государственной услуги в виде проведения ГЭЭ. В них установлены формальные требования к заказчикам экспертизы, к оформлению материалов, передаваемых на экспертизу, сроки самой экспертизы, порядок их продления и т.п.

4. Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10724.

1. Понятие и предмет экологической экспертизы

1.3

Практическая реализация прав граждан и общественных организаций (объединений) в области государственной экологической экспертизы

Ст. 19 Федерального закона «Об экологической экспертизе» предусмотрена возможность провести по одному и тому же объекту хозяйственной деятельности экологическую экспертизу двух видов:

- ▶ **государственную экологическую экспертизу** (далее — ГЭЭ)
- ▶ **общественную экологическую экспертизу** (далее — ОЭЭ)

Важно понимать, что в отличие от общественной государственная экологическая экспертиза — это **обязательная**, предписанная законом процедура, которую органы власти **должны** организовать и осуществить в тех случаях, когда это предусмотрено законодательством.

ОВОС, ГЭЭ и возможности участия в них общественности

Прежде чем подробно рассматривать общественную экологическую экспертизу, полезно иметь представление о тех возможностях, которые закон предоставляет гражданам и общественным объединениям по участию в **государственной экологической экспертизе**. Ведь часто так бывает, что организовать общественную экологическую экспертизу нет возможности, но при этом есть необходимость повлиять на результаты государственной.

Государственная экологическая экспертиза — процесс, который непосредственно вытекает из процедуры, ей предшествующей — а именно, оценки воздействия на окружающую среду или ОВОС.

Порядок проведения и сроки ОВОС определяются **Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации** (далее — Положение об ОВОС)⁵. В преамбуле к этому документу сказано, что он регламентирует процесс проведения оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и подготовки материалов, являющихся основанием для разработки обосновывающей документации по объектам государственной экологической экспертизы. В свою очередь, и п. 1 ст. 16 Федерального закона «Об экологической экспертизе» гласит, что в составе документации, передаваемой на экологическую экспертизу должны быть материалы ОВОС.

Положением об ОВОС предусмотрено **несколько этапов оценки воздействия**. Составленные заказчиком материалы ОВОС в предварительной версии представляются общественности, которая в ходе общественных обсуждений (как правило, в виде слушаний) и в течение определенного срока после их завершения представляет свои устные и письменные замечания по намечаемой деятельности. Подготовка окончательного варианта материалов ОВОС на основе его предварительной версии и с учетом замечаний, предложений, возражений и прочей значимой информации, поступившей от участников общественных обсуждений (п. 3.3 Положения об ОВОС). Окончательный вариант материалов ОВОС и предоставляется, вкпе с прочей подлежащей экспертизе документацией, на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу, если таковая проводится.

5. Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27864.

1. Понятие и предмет экологической экспертизы

Государственную экологическую экспертизу проводит специально собранная для этих целей экспертная комиссия, которую формирует орган власти, в чьей компетенции находится объект экспертизы.

Экспертами, входящими в такую комиссию, согласно п. 1 ст. 16 Федерального закона «Об экологической экспертизе», могут быть лица, обладающие научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу (закон не требует, чтобы эксперт обязательно обладал научной степенью).

Члены комиссии должны быть независимыми как от органов власти, так и от заказчика специалистами. Они обязаны профессионально и беспристрастно оценивать поступившие на экспертизу материалы (ст. 16 ФЗ «Об экологической экспертизе»).

Обычно задачи, возложенные на экспертов, делятся между ними в зависимости от специализации (так, свою часть экспертных работ выполняет специалист в области животного мира, специалист в области растительного мира, геолог, геоморфолог, юрист по земельным вопросам и т.п.). Конкретный состав специалистов, как и сроки работы экспертной комиссии, определяется распоряжением органа государственной власти, который проводит экспертизу, в зависимости от предмета экспертизы и состава представленной документации. Каждый из специалистов отвечает за отдельный раздел проектной документации и ОВОС — анализирует материалы и готовит свою часть сводного, т.е. итогового коллективного заключения комиссии, которое будет содержать вывод о возможности осуществления намечаемой хозяйственной деятельности (в этом случае говорят о положительном заключении, которое, в соответствии с п. 5 ст. 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе», является одним из обязательных условий для финансирования или реализации такой деятельности) или его невозможности (тогда речь идет об отрицательном заключении).

На практике государственная экологическая экспертиза проходит в виде серии заседаний комиссии, на которых эксперты рассматривают поступившую от заказчика документацию. Каждое заседание комиссии протоколируется. По инициативе экспертов, к участию в заседаниях могут быть привлечены и лица, не входящие в состав комиссии — заказчик и исполнитель проектной документации, сторонние специалисты в той или иной области, представители органов власти, общественных организаций и т.п.

У граждан имеется **три основных механизма участия в процессе государственной экологической экспертизы**: подача аргументированных предложений, направление наблюдателя на заседание экспертной комиссии и обжалование заключения ГЭЭ в суде.

1. Понятие и предмет экологической экспертизы



Способ первый Подача аргументированных предложений

У любого заинтересованного лица есть **право уже во время проведения государственной экологической экспертизы вносить свои возражения и замечания по намечаемой хозяйственной деятельности** в форме так называемых «аргументированных предложений» (слово «предложения» в данном случае не должно смущать, его не следует понимать буквально). Это право также предусмотрено в уже упомянутом п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

По форме это должен быть письменный документ, в котором подробно разъясняется и аргументируется каждый пункт, вызвавший несогласие. Во многом это похоже на подачу письменных замечаний и предложений в комиссию по проведению общественных обсуждений — с той лишь разницей, что уже недостаточно просто выразить свое письменное несогласие с проектом, нужно **обосновать свою позицию**, чтобы она выглядела по меньшей мере не слабее позиции оппонентов.

К тексту аргументированных предложений лучше подготовить **сопроводительное письмо**, адресованное на имя руководителя того органа власти, который проводит ГЭЭ, с копией председателю комиссии ГЭЭ. В этом случае аргументированные предложения будут считаться приложением к письму, а подача предложений в такой «бюрократической» форме через канцелярию или по почте заказным письмом будет гарантировать, что они попадут в комиссию **как официально поступивший документ**.

Смысл подачи аргументированных предложений в том, что экспертная комиссия **обязана их рассмотреть и приобщить к материалам** — эта норма прямо прописана в п. 2 ст. 19 Федерального закона «Об экологической экспертизе».



Способ второй Направление наблюдателя на заседания экспертной комиссии

По закону «Об экологической экспертизе» официально наблюдать за ходом экспертизы и видеть процесс изнутри имеют право **представители органов местного самоуправления** того муниципалитета, на территории которого намечается хозяйственная деятельность.

В данном случае самое простое решение — обратиться с соответствующей просьбой к муниципальным депутатам (лучше лично к каждому — устно или письменно), поскольку они являются избранными лицами, которые несут непосредственную ответственность перед избравшими их жителями округа. Просьбу делегировать представителя совета депутатов муниципального образования на заседания государственной экологической экспертизы также полезно продублировать и председателю совета депутатов (лучше официальным письмом).

Решение совета муниципальных депутатов о делегировании своего представителя должно быть оформлено либо официальным решением этого органа, либо председатель совета может выдать доверенность делегированному депутату представлять интересы муниципалитета на заседаниях комиссии ГЭЭ.

1. Понятие и предмет экологической экспертизы

Конкретные права наблюдателя должны быть прописаны в **административном регламенте** того государственного органа, который проводит экспертизу. Но обычно наблюдателю позволяют знакомиться с документами, поступившими на экспертизу, вести с согласия председателя комиссии аудиозапись заседаний, вносить собственные замечания и предложения — в том числе те, которые поступили от жителей муниципалитета. Иметь своего надежного наблюдателя в ГЭЭ — это хорошая возможность обеспечения независимых результатов экспертизы.



Способ третий Обжалование заключения ГЭЭ в суде

Наконец, у граждан и общественных объединений есть право обжаловать заключение ГЭЭ в суде (п. 8 ст. 18 ФЗ «Об экологической экспертизе»). Сделать это можно в нескольких случаях:

- ▶ при нарушении требований законодательства об экологической экспертизе, об охране окружающей среды и законодательства о техническом регулировании;
- ▶ при необоснованности выводов заключения государственной экологической экспертизы;
- ▶ в случае фальсификации выводов заключения государственной экологической экспертизы;
- ▶ при обнаружении факта присутствия в составе экспертной комиссии лица, связанного трудовыми или иными договорными отношениями с заказчиком или разработчиком документации, поданной на ГЭЭ.

Заключение ГЭЭ — это документ, подготовленный экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, который содержит сведения о результатах экспертизы и обоснование выводов о том, соответствует или не соответствует намечаемая хозяйственная деятельность экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательству в области охраны окружающей среды. Заключение должно быть одобрено квалифицированным большинством — двумя третями — списочного состава экспертной комиссии.

На практике получить заключение ГЭЭ в виде всего принятого комиссией документа удастся далеко не всегда: обычно на сайте государственного органа, организовавшего экспертизу, публикуется лишь резолютивная информация, т.е. сведения о том, какое заключение вынесено по результатам ГЭЭ. Поэтому при несогласии с результатами экспертизы и намерении обжаловать в суде заключение ГЭЭ необходимо понимать, что требовать полную версию документа придется уже в суде.

При обращении в суд с требованием признать незаконным экспертное заключение ГЭЭ необходимо помнить, что бремя доказывания несостоятельности заключения будет лежать на истце, поэтому перед началом процесса необходимо или уже иметь неопровержимые доказательства, или обладать пониманием, где и как их можно будет получить.

1.4 Чем общественная экологическая экспертиза отличается от государственной?

Общественная экологическая экспертиза — это **необязательная (добровольная)** процедура, которую имеют право инициировать:

- ▶ граждане,
- ▶ общественные организации,
- ▶ органы местного самоуправления,

а провести могут:

- ▶ **общественные объединения, основной деятельностью которых в соответствии с уставом является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы** (ст. 20 ФЗ «Об экологической экспертизе»).

ОЭЭ проводится **одновременно с ГЭЭ либо до ее завершения** в отношении **тех же самых объектов**, по которым проводится и государственная экологическая экспертиза. Исключение составляют объекты ГЭЭ, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или другую охраняемую законом тайну (ст. 21 ФЗ «Об экологической экспертизе»).

Целью и конечным результатом общественной экологической экспертизы (как и государственной) является **экспертное заключение**. Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу (равную силе экспертного заключения ГЭЭ) после официального утверждения тем органом власти, который организовывал проведение государственной экологической экспертизы — т.е. и заключение ГЭЭ, и заключение ОЭЭ по одному и тому же предмету утверждаются одним и тем же государственным органом.

1. Понятие и предмет экологической экспертизы

1.5 Что подвергается экологической экспертизе?

Под **объектами экологической экспертизы** понимается проектная документация объектов капитального строительства, материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, материалы комплексного экологического обследования территорий, проекты отдельных нормативных документов, целевых государственных программ и т.п.

Перечни объектов, подпадающих под действие требований о проведении государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровня, представлены в ст. 11 и ст. 12 ФЗ «Об экологической экспертизе», а конкретный состав документации определяется спецификой намечаемой деятельности.

К технической документации приобщаются и другие обязательные для рассмотрения в рамках экологической экспертизы документы:

- ▶ **материалы оценки воздействия на окружающую среду** деятельности, которая под-лежит экологической экспертизе;
- ▶ **материалы обсуждений объекта** государственной экологической экспертизы с граж-данами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления;
- ▶ **положительные заключения и документы согласований** исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления по объекту экспертизы;
- ▶ **заключения общественной экологической экспертизы** в случае ее проведения (если ОЭЭ была заявлена и проведена до начала проведения ГЭЭ).

Государственную экологическую экспертизу на федеральном уровне проводят террито-риальные подразделения Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), а на региональном — уполномоченный орган исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

К примерам объектов ГЭЭ **федерального** уровня относятся:

- ▶ **проекты свалок, полигонов** и иных объектов обращения с отходами и проекты их рекультивации;
- ▶ проекты строительства различных объектов **на ООПТ⁶ федерального** значения;
- ▶ проекты **нормативных актов** по охране окружающей среды федерального уровня;
- ▶ проекты **лицензий** на работу с радиоактивными материалами;
- ▶ проекты комплексных **экологических разрешений⁷**

Примерами объектов ГЭЭ **регионального** уровня могут быть:

- ▶ проекты **нормативных актов** по охране окружающей среды регионального уровня;
- ▶ проекты строительства различных объектов **на ООПТ регионального** значения;
- ▶ проекты строительства различных объектов **на ООПТ местного** значения.

6. ООПТ — особо охраняемая природная территория

7. Комплексное экологическое разрешение (КЭР) — вводимый с 1 января 2019 года новый документ, который выдается

1. Понятие и предмет экологической экспертизы

Таблица 1. Объекты экологической экспертизы федерального и регионального уровня

Объекты ГЭЭ федерального уровня	Объекты ГЭЭ регионального уровня
Проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации	Проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации
Проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов, оказывающих воздействие на окружающую среду	Проекты целевых программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду
Проекты соглашений о разделе продукции ⁸	
Материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности в области атомной энергетики	
Проекты технической документации на новую технику и технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду	
Материалы, обосновывающие преобразование государственных природных заповедников в национальные парки	
Объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральном законе от 17.12. 1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Федеральном законе от 31.07. 1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» ⁹	

8. Договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности — инвестору — на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку и добычу на указанном участке недр минерального сырья и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск (п. 1 ст. 2 Федерального закона от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»).

9. Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 № 187-ФЗ; Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17.12.1998 № 191-ФЗ; Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 № 155-ФЗ

1. Понятие и предмет экологической экспертизы

Объекты ГЭЭ

федерального уровня

Проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, на Байкальской природной территории, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством РФ и законодательством субъектов РФ

Объекты ГЭЭ

регионального уровня

Проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

Проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I — V классов опасности, в том числе проектная документация на строительство, реконструкцию объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов I — V классов опасности, а также проекты вывода из эксплуатации указанных объектов, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I — V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I — V классов опасности

Проектная документация искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации

Проект ликвидации горных выработок с использованием отходов производства черных металлов IV и V классов опасности
Проектная документация объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории

1. Понятие и предмет экологической экспертизы

Объекты ГЭЭ федерального уровня

Материалы обоснования комплексного экологического разрешения, разрабатываемые в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, в случае, если указанные материалы не содержат информацию о наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы

Объект государственной экологической экспертизы регионального уровня, ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

- ▶ доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

Объект государственной экологической экспертизы, ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

- ▶ доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

- ▶ реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

- ▶ реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

- ▶ истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- ▶ истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- ▶ внесения изменений в документацию, на которую имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы

- ▶ внесения изменений в документацию, получившую положительное заключение государственной экологической экспертизы

2. Порядок организации общественной экологической экспертизы

2.1 Заявление о проведении общественной экологической экспертизы

Инициировать ОЭЭ может гражданин, общественная организация или орган местного самоуправления, на чьей территории намечается реализация экологически опасной деятельности.

Для запуска данного процесса инициатору следует прежде найти местную (хотя можно и не местную, но имеющую право действовать на данной территории) экологическую НКО и заручиться ее согласием участвовать в процессе.

Заявлять и проводить ОЭЭ имеют право общественные объединения, чьей основной уставной деятельностью является охрана окружающей среды и в чьем уставе закреплено право по организации и проведению общественной экологической экспертизы.

Стоит особенно обратить внимание на то, что **не все общественные объединения могут заявлять и проводить общественную экологическую экспертизу**. Подразумевается, что это должна быть организация, официально зарегистрированная в Министерстве юстиции РФ (в противном случае высока вероятность получить отказ в регистрации экспертизы), а в перечне прав организации должен быть примерно следующий пункт: *«организовывать и проводить в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» общественную экологическую экспертизу»*.

В идеале, чтобы зарегистрировать ОЭЭ, инициатор должен направить письменный запрос в организацию, наделенную правом осуществлять ОЭЭ, с необходимыми пояснениями (например, в ходе проведенной для ГЭЭ ОВОС не были учтены мнения и замечания местных жителей, имеются признаки недобросовестных действий со стороны органов власти, организующих ГЭЭ, или со стороны комиссии ГЭЭ и пр.), а **организатор ОЭЭ** должен дать письменный ответ с согласием. Эту переписку будет полезно приобщить к материалам заключения ОЭЭ в качестве обоснования причин и необходимости проведения общественной экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза проводится в отношении тех же объектов, что и государственная (ст. 21 ФЗ «Об экологической экспертизе»). Это означает, что заявлять ОЭЭ необходимо ровно по той же теме, по которой проводится или намечается проведение ГЭЭ, — т. е. прямо в «шапке» заявления о проведении ОЭЭ должен быть указан предмет экспертизы.

Важно помнить, что ОЭЭ может заявляться и проводиться **либо одновременно, либо до ГЭЭ**, но никак не после того, как государственная экспертиза по объекту уже завершена.

Подавать заявление на ОЭЭ можно уже тогда, когда становится известен предмет экспертизы, т. е. с началом процедуры ОВОС. Началом ГЭЭ является день вынесения приказа об организации ГЭЭ. При этом приказ не может быть вынесен до окончания процедуры ОВОС. Последним днем ГЭЭ считается день вынесения приказа за подписью руководителя органа, организующего ГЭЭ, об утверждении экспертного заключения ГЭЭ.

Получить информацию о сроках и предмете государственной экспертизы можно в органе власти, который проводит ГЭЭ (как правило, сведения обо всех проводимых ГЭЭ публикуются на сайтах соответствующих органов власти), либо из материалов ОВОС.

2. Порядок организации общественной экологической экспертизы

Требования к заявлению о проведении ОЭЭ и порядку регистрации общественной экологической экспертизы содержатся в ст. 23 Федерального закона «Об экологической экспертизе». **В заявлении должны быть приведены:**

- ▶ официальное наименование (название) организации-заявителя;
- ▶ юридический адрес и адрес фактического нахождения организации-заявителя;
- ▶ характер предусмотренной уставом деятельности организации-заявителя;
- ▶ сведения о составе экспертной комиссии общественной экологической экспертизы;
- ▶ сведения об объекте общественной экологической экспертизы, сроки проведения ОЭЭ.

Кроме того, при наличии заявлений о проведении ОЭЭ одного и того же объекта экологической экспертизы от двух и более общественных организаций законом допускается создание единой экспертной комиссии.

Заявление о проведении ОЭЭ подается **в орган местного самоуправления** (администрацию) того муниципального образования, на территории которого намечено осуществление хозяйственной деятельности. Если деятельность подразумевается на территории нескольких районов, то рекомендуется подать заявление в администрации всех этих районов (хотя с точки зрения закона будет достаточно заявления в адрес любой из них).

Не будет лишним, если к заявлению будут приложены копия свидетельства о государственной регистрации организации-заявителя, а также ее устав. Это поможет предупредить сомнения в том, что организация правомочна заявлять общественную экологическую экспертизу.

Уже на стадии подачи заявления о проведении ОЭЭ необходимо иметь представление о составе экспертной комиссии. В письме необходимо указать фамилию, имя и отчество председателя и ответственного секретаря комиссии, перечислить экспертов, указав их научные степени (при наличии), а также научную область, в которой они являются специалистами.

Заявление лучше всего передать в администрацию лично и в двух экземплярах, чтобы на руках осталась копия с отметкой о принятии, входящим номером и датой.

Органу местного самоуправления дается 7-дневный срок, который исчисляется со дня подачи заявления о проведении ОЭЭ. За это время администрация обязана либо зарегистрировать экспертизу, либо вынести отказ (в этом случае должно быть предоставлено письменное разъяснение причин отказа).

Имейте в виду, что заявление о проведении общественной экологической экспертизы, на которое в 7-дневный срок не поступило отказа, считается зарегистрированным (п. 2 ст. 23 ФЗ «Об экологической экспертизе») — и, соответственно, день регистрации считается первым днем общественной экологической экспертизы.

2. Порядок организации общественной экологической экспертизы

Основания для отказа в регистрации ОЭЭ

Основания для отказа в регистрации общественной экспертизы могут быть только по формальным признакам: неверно оформленное заявление, отсутствие требуемой информации о заявителе, составе комиссии ОЭЭ или предмете экспертизы, либо же отсутствие полномочий у организации-заявителя проводить общественную экспертизу.

Все остальные доводы в пользу отказа в регистрации ОЭЭ (если только речь не идет о том, что объект экспертизы содержит охраняемую законом тайну) незаконны. Такие действия можно расценивать как создание препятствий в проведении экологической экспертизы (подробный перечень нарушений законодательства об экологической экспертизе — в том числе органами местного самоуправления — приведен в ст. 30 Федерального закона «Об экологической экспертизе»), за что предусмотрена уголовная ответственность, в частности по ст. 286 Уголовного кодекса РФ¹⁰ (превышение должностных полномочий).

В последние годы все чаще приходится сталкиваться с практикой, когда органы местного самоуправления отказывают в регистрации общественной экологической экспертизы, ссылаясь на свои собственные регламенты по регистрации ОЭЭ, о существовании которых заявитель экспертизы узнает, как правило, только тогда, когда ему приходит официальный отказ. В качестве обоснования отказа может быть указано, например, что заявление об ОЭЭ должно составляться только по определенной форме, либо же, например, сообщается, что подаваемые в администрацию документы должны быть заверены нотариально.

Рекомендуется еще до подачи заявления об организации ОЭЭ выяснить, действует ли в муниципалитете, в администрацию которого вы собираетесь обратиться, какой-то особый порядок оформления документов для регистрации ОЭЭ.

10. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699.

2.2 Извещение о проведении ОЭЭ

Федеральный закон «Об экологической экспертизе», помимо требований к заявлению о проведении ОЭЭ, устанавливает и обязанность организаторов ОЭЭ **известить население о начале и результатах проведения экспертизы** (п. 4 ст. 23).

Поскольку конкретных требований к форме и содержанию такого оповещения не содержится, осуществить его можно любым способом, который предусматривает публичное размещение информации. Например, можно разместить информационное сообщение на сайте организации, которая выступает заявителем ОЭЭ (оно может быть в форме пресс-релиза).

Либо же можно пойти более официальным путем и в дополнение к сообщению на сайте разместить еще и платное объявление в газете — лучше всего, в той же самой (или в тех же самых), где публиковались объявления в рамках процедуры ОВОС (например, о проведении общественных обсуждений) той намечаемой хозяйственной деятельности, которая является предметом ГЭЭ и ОЭЭ.

Положение об ОВОС (п. 4.3) гласит, что информирование общественности о проведении ОВОС осуществляется либо в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти, если речь идет об объектах экспертизы федерального уровня, либо, в случае проведения ГЭЭ объектов регионального уровня, — в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на территории которых намечается подлежащая экспертизе хозяйственная деятельность.

В объявлении необходимо указать в кратком виде ту же информацию, которая указывалась в заявлении о проведении ОЭЭ: официальное наименование организации-заявителя, сведения об объекте экспертизы, дату начала экспертизы. Полезно также указать контактные данные, по которым с вами могут связываться заинтересованные лица.

Несомненным плюсом объявления об ОЭЭ в газете является то, что такое извещение будет более весомым и официальным, чем пресс-релиз, документом, подтверждающим факт информирования населения о проведении ОЭЭ, хотя, как уже сказано, за размещение объявления придется заплатить какие-то деньги. Это полезно на тот случай, если вашу экспертизу на подобных основаниях попытаются например, оспорить в суде.

Извещение о результатах экспертизы может содержать сведения о том, что в определенный период проводилась ОЭЭ по такому-то вопросу и по результатам экспертизы было вынесено такое-то решение — этого будет вполне достаточно.

2.3 Требования к экспертам общественной экологической экспертизы

Подбор экспертов в комиссию ОЭЭ — самая ответственная процедура организационного этапа.

Требования, которым должны удовлетворять эксперты, привлекаемые для общественной экологической экспертизы, в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» (п. 4 ст. 22) в основном следуют требованиям, установленным в отношении экспертов ГЭЭ:

- 1 | Экспертом ОЭЭ не может быть представитель заказчика документации, подлежащей экспертизе. Гражданин, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с этим заказчиком или с разработчиком объекта экологической экспертизы, тоже не может быть экспертом. Экспертом не может быть даже сотрудник организации, которая состоит с заказчиком документации в каких-либо договорных отношениях. Иными словами, во избежание конфликта интересов и возможной необъективности эксперта, а также в целях соблюдения закона, нельзя привлекать к экспертизе представителей заказчиков и разработчиков материалов, которые вы собираетесь подвергнуть экспертизе, а также сотрудников их подрядных и партнерских организаций;
- 2 | Эксперт ОЭЭ обязан соблюдать требования законодательства РФ и законодательства субъектов РФ об экологической экспертизе;
- 3 | Эксперт ОЭЭ обязан соблюдать установленные федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы порядок¹¹ и сроки осуществления государственной экологической экспертизы. Здесь имеется в виду, что ОЭЭ должна подчиняться тому же порядку и временным лимитам проведения экспертизы, которые установлены для ГЭЭ (*подробнее о сроках и порядке экспертизы см. в Разделе 3. Проведение общественной экологической экспертизы*);
- 4 | Эксперт ОЭЭ обязан обеспечивать объективность и обоснованность выводов своего заключения по объекту экологической экспертизы;
- 5 | Эксперт ОЭЭ обязан обеспечивать сохранность материалов и конфиденциальность сведений, представленных на экологическую экспертизу. В данном случае речь идет о том, что эксперт, получив в свои руки материалы, подлежащие экспертизе, не имеет права передавать их третьим лицам, не имеющим отношения к ОЭЭ, использовать их в личных корыстных целях и т.п.

11. ФЗ «Об экологической экспертизе» (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515) ссылается в этой части на Приказ Минприроды России от 06.05.2014 № 204 № Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169820.

2. Порядок организации общественной экологической экспертизы

Есть, по сравнению с требованиями к экспертам ГЭЭ, и некоторые отличия. Так, Федеральный закон «Об экологической экспертизе» не предусматривает обязательной квалификации эксперта ОЭЭ, тогда как для эксперта ГЭЭ такие требования установлены: экспертом государственной экологической экспертизы признается специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу и привлеченный к проведению государственной экологической экспертизы по соответствующим направлениям науки, техники, технологии (п. 1 ст. 16).

Таким образом, экспертом ГЭЭ должен быть или научный сотрудник, или специалист-практик (например, имеющий соответствующий управленческий опыт) в той или иной сфере.

Тех же самых требований, впрочем, рекомендуется придерживаться и при подборе экспертов для ОЭЭ: чем авторитетнее будет состав комиссии, тем сложнее будет оспорить результаты экспертизы на том основании, что эксперты были «некомпетентны». Для того чтобы совсем уж подстраховаться, можно в качестве приложения к заключению ОЭЭ представить копии дипломов о присуждении ученой степени, либо документов, подтверждающих практическую квалификацию экспертов. Например, копии документов о присвоении профессиональной категории, пройденных курсах повышения квалификации, стажировках и т. д.

Состав экспертной комиссии утверждается приказом руководителя организации, заявившей проведение ОЭЭ.

3.1 Сроки проведения ОЭЭ

Общественная экологическая экспертиза может проводиться до **или одновременно с государственной**. Это означает, что если, например, заявить проведение ОЭЭ можно на любом этапе, когда уже есть что подвергать экспертизе (т. е. материалы по намечаемой хозяйственной деятельности), то завершиться ОЭЭ должна **не позднее момента завершения государственной экспертизы**.

Рассмотрим подробнее этот нюанс. Во-первых, начиная экспертизу, необходимо убедиться в том, что предметом рассмотрения на ОЭЭ являются **окончательный вариант материалов по намечаемой деятельности, а также окончательная версия материалов ОВОС и материалов общественных обсуждений**. В противном случае у ваших оппонентов будет возможность оспорить выводы ОЭЭ, ссылаясь на то, что экспертизе подвергались неокончательные материалы, и, следовательно, к предмету экспертизы отношения не имеющие.

В Положении об ОВОС (п. 4.10) установлен 30-дневный срок, в течение которого после завершения общественных обсуждений (чаще всего они проводятся в форме общественных слушаний) от граждан и общественных организаций принимаются письменные замечания и предложения по материалам ОВОС. Иными словами, после того как прошли общественные слушания по намечаемой деятельности, еще в течение месяца заказчики материалов обязаны собирать и документировать поступающие со стороны общественности обращения (п. 4.10 Положения об ОВОС).

Одновременно с этим заказчик обязан доработать (откорректировать) материалы с учетом поступивших замечаний, причем в окончательный вариант материалов ОВОС должна быть включена информация об учете таких замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний, если они проводились (пп. 3.3.1 Положения об ОВОС). Таким образом, надо понимать, что если даже ОЭЭ была заявлена еще на стадии общественных обсуждений, то все равно придется ждать пока не пройдет установленный Положением об ОВОС срок на сбор замечаний и предложений и доработку материалов. В результате проводить ОЭЭ так или иначе приходится фактически одновременно с ГЭЭ и с учетом сроков завершения последней.

3. Проведение общественной экологической экспертизы

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» устанавливает следующие сроки для государственной экспертизы: начинаться она должна **не позднее чем через 15 дней** (в ряде предусмотренных законом случаев — не позднее, чем через три дня) после ее оплаты заказчиком и поступления в орган государственной власти, организующий экспертизу, комплекта материалов и документов (п. 3 ст. 14 ФЗ «Об экологической экспертизе»).

Предельный срок проведения ГЭЭ — три месяца, но он может быть продлен на месяц по заявлению заказчика.

Иными словами, для проведения общественной экологической экспертизы закон устанавливает достаточно жесткие временные рамки. При этом надо отдавать себе отчет в том, что если эксперты ГЭЭ трудятся на возмездной основе, то на компенсацию трудозатрат и потраченного времени экспертов-общественников далеко не всегда удается найти средства, и в этой связи исключительно важно, чтобы эксперты, привлекаемые для ОЭЭ, изначально обладали представлением о своих возможностях выполнить работу в отведенные сроки.

При этом крайне желательно не тянуть с заключением ОЭЭ до момента вынесения заключения государственной экспертизы, поскольку Федеральный закон «Об экологической экспертизе» обязывает комиссию ГЭЭ **учитывать выводы общественной экспертизы по тому же самому объекту** при условии, что ОЭЭ состоялась до окончания срока проведения ГЭЭ (п. 2.1 ст. 25).

Таким образом, успеть нужно хотя бы для того, что если не удастся добиться официального утверждения заключения ОЭЭ, то ее выводы все равно будут учтены в заключении ГЭЭ. А если учтены не будут, то у общественников появляются реальные основания оспорить заключение государственной экологической экспертизы в суде.

3.2 Получение документации, подлежащей экологической экспертизе

Предметом общественной экологической экспертизы является та же самая документация (материалы), которая является предметом рассмотрения в рамках ГЭЭ. Право на получение такой документации от заказчика закреплено в пункте 3 ст. 22 Федерального закона «Об экологической экспертизе». В контексте проведения государственной и общественной экологической экспертизы под **заказчиком** понимается физическое или юридическое лицо, которое заказывает и оплачивает проведение ГЭЭ и юридически является правообладателем материалов.

В заявлении на имя руководителя такой организации следует указать сведения об организованной общественной экологической экспертизе (дату ее регистрации, предмет, ориентировочные сроки проведения), сведения об организаторе ОЭЭ, контакты ответственного лица (обращение за запросом материалов для ОЭЭ можно посмотреть здесь).

Документацию полезно запросить и в бумажном, и в электронном виде (в этом случае желательно в редактируемом текстовом формате) — это значительно облегчит ее использование.

Рекомендуется направлять запрос заказным письмом, а лучше отнести лично и получить копию с отметкой о приеме.

1 | При всей простоте процедуры запроса, данный этап имеет свои **подводные камни, которые необходимо учитывать**:

Закон никак не регламентирует сроки предоставления материалов на ОЭЭ. Известно немало примеров, когда владельцы материалов просто отказывались их предоставить организаторам общественной экспертизы, ссылаясь на «коммерческую тайну» или «защиту интеллектуальной собственности».

Кроме того, если заказчик — частное лицо или организация, которые не обязаны давать письменные ответы на запросы и обращения, то проблемой может стать даже попытка получить письменный отказ в предоставлении материалов.

Бывает, что материалы предоставляются, но лишь за несколько дней до завершения государственной экологической экспертизы (когда уже нет объективной возможности успеть провести ОЭЭ, которая должна закончиться либо до, либо одновременно с ГЭЭ) или даже уже после ее завершения.

3. Проведение общественной экологической экспертизы

Такие случаи могут послужить основанием для обращения в прокуратуру или суд с заявлением о нарушении Федерального закона «Об экологической экспертизе» в виде непредставления документации на экологическую экспертизу (п. 1 ст. 30) и создания препятствий организации и проведению экологической экспертизы (п. 4 ст. 30). Рекомендуется зафиксировать неправомерные действия заказчика актом — документом, в котором излагаются конкретные факты незаконных действий или бездействия и под которым могут подписаться эксперты несостоявшейся ОЭЭ, представители организации-заявителя ОЭЭ и иные заинтересованные граждане в количестве не менее трех свидетелей (образец акта можно посмотреть здесь).

К акту могут прилагаться любые подтверждающие материалы — ответы заказчика (в том числе по электронной почте), аудио- и видеозаписи переговоров с представителями заказчика и другое, все это послужит доказательством в суде.

2 | В предоставлении материалов могут отказать, если в их составе есть информация, содержащая государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну (ст. 21 ФЗ «Об экологической экспертизе»). Такое может случиться, если объектом экспертизы является документация по строительству военного объекта либо же — если говорить о коммерческой тайне — некая новая запатентованная технология.

Теоретически власти обязаны сразу отказать в регистрации общественной экологической экспертизы, если экспертизе планируется подвергнуть сведения, содержащие охраняемую законом тайну, но если экспертиза все же была зарегистрирована, но в предоставлении материалов отказано, полезно попытаться как минимум прояснить обоснованность отказа: ведь ни для кого не секрет, что «охраняемая тайна» может быть только поводом не позволить общественности получить информацию и заявить возражения по потенциально экологически опасному объекту.

В этом случае следует направить запросы одновременно заказчику и в орган власти, организующий проведение ГЭЭ, с просьбой разъяснить, на основе каких нормативных актов и ведомственных инструкций были засекречены материалы по намечаемой деятельности, и если в обоснованности отказа появятся сомнения, то следует обратиться в прокуратуру или в суд с заявлением о нарушении п. 4 ст. 30 Федерального закона «Об экологической экспертизе», выразившемся в воспрепятствовании в проведении ОЭЭ.

3 | В ряде случаев невозможно четко идентифицировать заказчика (правообладателя) документации, которая подвергается экологической экспертизе.

Это случается, например, когда заказчиком разработки материалов выступает тот же самый государственный орган, который организует ГЭЭ.

3. Проведение общественной экологической экспертизы

Пример:

Региональное Министерство природных ресурсов и экологии заказало фирме N подготовку комплексного экологического обследования участка территории для создания на нем особо охраняемой природной территории. По закону региональные ООПТ создаются решениями органов исполнительной власти субъектов федерации — и чаще всего это то же самое ведомство, которое по окончании и приемке выполненной работы организует проведение ГЭЭ по данным материалам.

Для того чтобы не выступать сразу в двух лицах — и как организатор экспертизы, и как ее заказчик, — ведомство возлагает обязанность передать материалы на ГЭЭ на исполнителя работ, в данном случае — на фирму N. Таким образом, возникает коллизия: с одной стороны юридическим **правообладателем материалов** является министерство (орган власти), с другой, **заказчиком экспертизы** выступает частная организация.

С точки зрения закона именно фирма N обязана предоставить материалы для как на ГЭЭ, так и на ОЭЭ, однако на практике организатор ОЭЭ получает отказ на том основании, что правообладателем документации является государственный орган, либо же частная организация вообще игнорирует запросы. А госорган, в свою очередь, отказывает в предоставлении документации, ссылаясь на то, что не является **заказчиком экспертизы**.

В этом случае также лучше всего направить запросы обеим сторонам, указав на то, что если материалы не будут предоставлены на ОЭЭ, то это может служить основанием для отмены результатов ГЭЭ, поскольку имеет место создание препятствий организации и проведению экологической экспертизы (п. 4 ст. 30 ФЗ «Об экологической экспертизе»).

3.3 Что и как анализируется в составе документации, переданной на ОЭЭ

Прежде чем разбираться с тем, что требуется делать при проведении общественной экологической экспертизы, необходимо еще раз вспомнить прописанное в законе определение экологической экспертизы: это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намеченную в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Из этого определения вытекают обязанности экспертной комиссии государственной экологической экспертизы, установленные п. 15 Положения о порядке проведения ГЭЭ, которыми можно и даже нужно руководствоваться и при проведении ОЭЭ, а именно:

- 1 | определение соответствия намечаемой деятельности требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;
- 2 | определение полноты выявления масштабов прогнозируемого воздействия на окружающую природную среду в результате осуществления намечаемой деятельности и экологическую обоснованность допустимости ее реализации;
- 3 | определение достаточности предусмотренных мер по обеспечению экологической безопасности и сохранению природного потенциала.

3. Проведение общественной экологической экспертизы

Проверка состава представленной документации

Первое, что необходимо сделать, получив материалы на экспертизу — это **проверить их комплектность**. В соответствии с п. 1 ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» в составе документации, помимо собственно технической документации, описывающей и обосновывающей объект намечаемой хозяйственной деятельности, должны в обязательном порядке также присутствовать:

- ▶ проектная документация по объекту намечаемой хозяйственной деятельности; материалы ОВОС;
- ▶ положительные заключения и (или) согласования по объекту намечаемой хозяйственной деятельности со стороны исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- ▶ материалы общественных обсуждений.

Для объектов капитального строительства требования к составу проектной документации определены довольно четко **Постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»**¹².

При проекте отнесения отдельных территорий к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия действует Приказ Минприроды РФ от 28.03.1996 № 113 «Об утверждении Требований к материалам, представляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных участков территории Российской Федерации к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия»¹³.

В случае, **если материалы некомплектны, не отвечают нормативным требованиям**, этот факт необходимо отразить в заключении ОЭЭ. В том числе, необходимо отметить отсутствие согласований с органами власти, если это будет установлено.

Анализ самой проектной документации, исходя из смысла Федерального закона «Об экологической экспертизе» и Положения о порядке проведения ГЭЭ, подразумевает изучение текстовых и графических материалов для оценки того, насколько они соответствуют или не соответствуют законодательству и техническим регламентам. Однако помимо этого полезно провести и в целом экспертный анализ предложенных решений и расчетов.

В частности, нужно оценить, например, обоснованность выбора места строительства объекта (если речь идет об объекте капитального строительства), конкретной технологии, инженерных решений, данных по предполагаемому потреблению ресурсов (электроэнергии, воды, промышленного сырья и пр.) и т.д.

Особое внимание рекомендуется уделить проверке корректности исходных данных, которые авторы документации берут за основу, поскольку именно оперирование ложными исходными данными чаще всего приводит к проектным ошибкам.

12. Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (ред. от 17.09.2018) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75048.

13. Приказ Минприроды РФ от 28.03.1996 № 113 «Об утверждении Требований к материалам, представляемым на государственную экологическую экспертизу для отнесения отдельных участков территории Российской Федерации к зонам чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия», https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120215.

3. Проведение общественной экологической экспертизы

Проверка и анализ материалов ОВОС

Далее следует проверить **комплектность и содержание материалов оценки воздействия на окружающую среду — ОВОС**. В Положении об ОВОС как раз установлены четкие требования к перечню таких материалов. Типовой состав материалов ОВОС должен как минимум включать следующие сведения:

- ▶ Общие сведения о намечаемой деятельности;
- ▶ Сведения о заказчике деятельности с указанием официального названия организации (юридического, физического лица), адреса, телефона, факса;
- ▶ Название объекта инвестиционного проектирования и планируемое место его реализации;
- ▶ Фамилия, имя, отчество, телефон сотрудника — контактного лица;
- ▶ Характеристика типа обосновывающей документации;
- ▶ Пояснительная записка по обосновывающей документации;
- ▶ Цель и потребность реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- ▶ Описание **альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, включая предлагаемый и «нулевой вариант»** (отказ от деятельности);
- ▶ Описание возможных видов воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по альтернативным вариантам;
- ▶ Описание окружающей среды, которая может быть затронута намечаемой хозяйственной и иной деятельностью в результате ее реализации (по альтернативным вариантам);
- ▶ Оценка воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по **альтернативным вариантам**;
- ▶ Меры по предотвращению и/или снижению возможного негативного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- ▶ Выявленные при проведении оценки **неопределенности** в определении воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- ▶ Краткое содержание программ мониторинга и послепроектного анализа;
- ▶ Обоснование выбора варианта намечаемой хозяйственной и иной деятельности из всех рассмотренных альтернативных вариантов;
- ▶ Материалы общественных обсуждений, проводимых в рамках процедуры ОВОС;
- ▶ Резюме нетехнического характера.

3. Проведение общественной экологической экспертизы

Положение об ОВОС также устанавливает конкретные требования к содержанию материалов общественных обсуждений:

- ▶ Сведения о способе информирования общественности о месте, времени и форме проведения общественного обсуждения;
- ▶ Список участников общественного обсуждения с указанием их фамилий, имен, отчеств и названий организаций (если они представляли организации), а также адресов и телефонов этих организаций или самих участников обсуждения;
- ▶ Вопросы, рассмотренные участниками обсуждений; тезисы выступлений, в случае их представления участниками обсуждения; протокол(ы) проведения общественных слушаний (если таковые проводились);
- ▶ Все высказанные в процессе проведения общественных обсуждений замечания и предложения с указанием их авторов, в том числе по предмету возможных разногласий между общественностью, органами местного самоуправления и заказчиком;
- ▶ Выводы по результатам общественного обсуждения относительно экологических аспектов намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- ▶ Свод **замечаний и предложений общественности** с указанием, какие из этих предложений и замечаний были учтены заказчиком и в каком виде, какие — не учтены, основание для отказа;
- ▶ Списки рассылки соответствующей информации, направляемой общественности **на всех этапах** оценки воздействия на окружающую среду.

3. Проведение общественной экологической экспертизы

Наиболее важные позиции, на которые следует обратить внимание:

- 1** | Очень часто в материалах ОВОС отсутствует требуемое описание **альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной деятельности** (например, различные расположения объекта, технологии, маршруты и другие альтернативы), включая и т.н. **«нулевой вариант»** (полный отказ от намечаемой деятельности).

Помимо описания альтернатив должен присутствовать анализ воздействия на окружающую среду каждого из рассматриваемых вариантов, в том числе оценка достоверности прогнозируемых последствий намечаемой деятельности. Другими словами, в материалах ОВОС должно прямо указываться, на чем основан прогноз последствий и насколько он достоверен, в противном случае установить корректность предложенных выводов невозможно.
- 2** | Описание **возможных видов воздействия на окружающую среду** часто носит поверхностный характер и основано на устаревших данных — метеорологических, геологических, гидрологических, сведениях о растительном и животном мире на описываемой территории. Как и в случае с проектной документацией, рекомендуется, прежде всего, проверить корректность данных, которыми оперируют авторы, выявить возможные пробелы и нестыковки.
- 3** | Необходимо также проанализировать, как авторы оценивают **неопределенности** в расчете воздействия намечаемой деятельности — иными словами, выявить, существуют ли неопределенности ущерба атмосферному воздуху, растительному животному миру, водной среде и т.п. при строительстве и функционировании объекта, и насколько хорошо они описаны в материалах ОВОС.

3. Проведение общественной экологической экспертизы

Анализ материалов общественных обсуждений

Документирование **общественных обсуждений** — широчайшее поле для всевозможных нарушений со стороны заказчика ОВОС, которые являются чаще всего результатом несоблюдения самой процедуры оценки воздействия на окружающую среду (подробнее с процедурой ОВОС можно ознакомиться здесь). Процедура проведения ОВОС состоит из пяти этапов, каждый из которых предусматривает контакты с общественностью и их документирование. Ниже представлены типичные нарушения учета общественного мнения при процедуре ОВОС.

1 | Пропуск этапов уведомления, предварительной оценки и составления технического задания на разработку ОВОС

Чаще всего инициаторы проекта просто «забывают» о том, что процедура ОВОС — это не просто общественные слушания, а многоступенчатый процесс, который занимает 3-4 месяца и предусматривает, согласно пп. 2.5, 4.1 Положения об ОВОС, участие и информирование общественности на каждом его этапе, начиная с подготовки технического задания на проведение ОВОС. На практике это обычно выглядит так — отдельные этапы этого процесса просто пропускаются, в газетах размещается объявление о том, что в таком-то месте и в такое-то время состоятся общественные слушания по такому-то проекту, и далее общественности просто предъявляют уже готовые материалы ОВОС, зачастую некомплектные и даже, возможно, не относящиеся к теме обсуждений.

2 | Нарушение сроков публикации объявления о проведении общественных обсуждений предварительных материалов ОВОС

Пп. 4.8 Положение об ОВОС гласит о том, что объявление о сроках и месте доступности предварительных материалов ОВОС, дате и месте общественных слушаний или других форм обсуждений должно быть опубликовано не позднее чем за 30 календарных дней до окончания общественных обсуждений (слушаний). Но на практике имеют место случаи, когда такие объявления публикуются буквально за неделю до предполагаемых слушаний.

Применяются и всякого рода «творческие» подходы. Например, имел место случай, когда объявление о слушаниях по изменению границ и режима особо охраняемой природной территории было опубликовано перед новогодними праздниками, а слушания были назначены в первый рабочий день после каникул. Прежде всего, это обусловило недоступность материалов для ознакомления на протяжении всего этого периода, не говоря уже о том, что были грубо нарушены сроки обсуждения.

3. Проведение общественной экологической экспертизы

3 | Некомплектность материалов ОВОС, выносимых на общественные обсуждения, подмена документов

Очень часто инициаторы намечаемой хозяйственной деятельности пользуются правовой неосведомленностью местных жителей, вынося на обсуждения только «удобную» документацию и, например, скрывая от публичного обсуждения те разделы ОВОС, в которых содержится информация, способная вызвать негативную реакцию граждан (данные о планируемом загрязнении, предполагаемом росте заболеваемости и смертности и т.п.).

Как раз чаще всего в таких случаях в материалах ОВОС в принципе не рассматриваются альтернативные варианты намечаемой деятельности, чтобы не было возможности сравнить степень вредоносности того или иного варианта, в том числе сравнение каждого из вариантов с условным «идеальным» — полным отказом от деятельности.

4 | Смешение общественных и публичных слушаний

При определенных условиях местные власти совместно с инициатором проекта могут реализовать комбинацию, при которой за общественные слушания по материалам ОВОС могут быть выданы проведенные публичные слушания. Чаще всего подобные механизмы работают в крупных городах и, как правило, для крупных проектов, лоббируемых на верхних этажах власти.

Выгода для властей и инвесторов в том, что процедура проведения публичных слушаний (положения о проведении публичных слушаний утверждаются в конкретном муниципальном образовании), как правило, намного более простая и быстрая, нежели процедура ОВОС.

Таким образом, важнейшей задачей ОЭЭ является проверка комплектности и полноты документации по объекту экспертизы и материалов ОВОС, включая документацию о проведенных общественных обсуждениях, а также корректности сделанных выводов. Экспертиза проводится по имеющимся материалам, а все выявленные недочеты обязательно описываются в итоговом заключении ОЭЭ.

3.4 Организация работы экспертов ОЭЭ

Поскольку законодательство никак не регламентирует порядок работы экспертной комиссии общественной экологической экспертизы, то, опять же, следует брать за основу и опираться на процедурные требования к работе экспертной комиссии ГЭЭ.

Эти требования установлены все тем же Положением о порядке проведения ГЭЭ, а также **административными регламентами** тех органов власти, которые организуют проведение государственной экологической экспертизы. Все административные регламенты должны быть опубликованы на сайтах соответствующих органов власти, и с этими документами полезно ознакомиться заблаговременно. В подавляющем большинстве случаев органами власти, уполномоченными организовывать ГЭЭ, являются региональные министерства природных ресурсов и (или) экологии¹⁴, но в любом случае это будет орган, уполномоченный осуществлять госрегулирование и контроль в сфере охраны окружающей среды.

Положение о порядке проведения ГЭЭ определяет, что работа экспертной комиссии состоит из серии заседаний. По смыслу требований, как минимум их должно быть три: **организационное заседание**, на котором определяются основные направления работы экспертов, выдаются **задания** экспертам и утверждается **календарный план работы** экспертной комиссии; **заседание для обсуждения заключений** экспертов по их областям, а также **заключительное заседание**, на котором обсуждается и утверждается проект своего заключения (пп. 16, 18).

Положение о порядке проведения ГЭЭ требует, чтобы заседания экспертной комиссии оформлялись **протоколами**, которые подписываются руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии (п. 17).

На практике при проведении ОЭЭ далеко не всегда имеется возможность физически собирать экспертов в одном месте — хотя бы потому, что они могут жить в разных городах. В таком случае заседания можно проводить при помощи какой-либо из программ текстовой и голосовой связи, например Скайпа, или бесплатных веб-сервисов для телеконференций и видеочатов.

На организационном заседании полезно представить экспертов друг другу (не все могут быть знакомы), опубликовать в общем чате контакты всех членов комиссии (включая председателя и ответственного секретаря). Полезно также сразу договориться о разделении обязанностей, и обязательно нужно проговорить и согласовать график работы (включая план заседаний) и дату окончания экспертизы (не забываем, что необходимо уложиться до завершения ГЭЭ, чтобы успеть представить заключение ОЭЭ в комиссию государственной экологической экспертизы!).

14. В качестве примера можно привести Административный регламент предоставления государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня в Архангельской области и Ненецком автономном округе, расположенный по адресу <https://old.dvinaland.ru/files/power/departments/comeco/docs/22u.zip>.

3. Проведение общественной экологической экспертизы

Обычно вся «техническая» работа по проведению ОЭЭ (организация заседаний, поддержание контактов с экспертами, сбор от экспертов их частей итогового заключения, сведение текстов в общий отчет и т. п.) лежит на ответственном секретаре комиссии.

Для текущей рабочей коммуникации комиссии и совместной работы с документами можно использовать различные специализированные интернет-сервисы, которых в наши дни огромное множество. Постоянная коммуникация (а не только во время заседаний) позволяет значительно повысить эффективность работы экспертов и ускорить ход экспертизы). Например, удобный инструмент для совместной редакторской работы с текстами можно использовать **Google Drive**.

Один из очень популярных бесплатных чатов, позволяющих эффективно регулировать рабочую коммуникацию, — **Slack (slack.com)**. Slack можно использовать как с компьютера, так и с мобильного устройства. В Slack создаются рабочие тематические каналы, и далее для переписки по конкретной теме в каждый канал добавляются те участники, которые состоят в данной рабочей группе или нужны в данном обсуждении.

Другой похожий инструмент — **Mattermost (mattermost.com)**. Так же, как и в Slack, в Mattermost можно обмениваться сообщениями, создавать публичные и приватные каналы, устанавливать персональные уведомления на новые сообщения. Установить Mattermost можно также либо на мобильном устройстве, либо скачав версию для настольного компьютера с сайта приложения.

Важно, что и Slack, и Mattermost гарантируют безопасность коммуникации.

После того, как эксперты подготовят и представят заключения по своим областям, все тексты сводятся в общий документ, который называется **сводным заключением**.

Положение о порядке проведения ГЭЭ требует, чтобы проект сводного заключения экспертной комиссии, подготовленный ее руководителем и ответственным секретарем и содержащий выводы о допустимости или недопустимости намечаемой хозяйственной деятельности, был одобрен **квалифицированным большинством (не менее двух третей голосов членов комиссии)**. Для этого, как уже говорилось выше, требуется проведение заключительного заседания. Несогласие отдельных членов экспертной комиссии с выводами заключения фиксируется подписью эксперта на заключении **с пометкой «особое мнение»** и оформляется в виде документа, обосновывающего причины несогласия с указанием конкретных фактов несоответствия представленных на экспертизу материалов экологическим требованиям и нормам (п. 19).

В том случае, если больше трети членов комиссии не согласны с тем, что проект сводного заключения и (или) его выводы носят удовлетворительный характер, экспертной комиссией готовятся предложения о дальнейшем проведении экологической экспертизы, в том числе о продлении срока ее проведения и (при необходимости) о включении в состав экспертной комиссии дополнительных экспертов (п. 22 Положения о порядке проведения ГЭЭ).

Все подобные решения должны в обязательном порядке протоколироваться.

3.5 Наблюдатель в государственной экологической экспертизе

В разделе 1.3. «Практическая реализация прав граждан и общественных организаций (объединений) в области государственной экологической экспертизы» обращается внимание на то, что закон «Об экологической экспертизе» наделяет общественность правом делегировать на заседания государственной экологической экспертизы **представителя органов местного самоуправления** того муниципалитета, на территории которого намечается хозяйственная деятельность, для официального наблюдения за ходом экспертизы. Организациям, заявившим проведение общественной экологической экспертизы, закон также дает право **участвовать в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий ГЭЭ** и в проводимом ими **обсуждении заключений общественной экологической экспертизы (п. 3 ст. 22)**.

Участие в наблюдении за ходом ГЭЭ — важнейшее подспорье при проведении общественной экологической экспертизы. Во-первых, появляется возможность наблюдать за параллельным процессом, получать доступ ко всем дополнительным материалам по рассматриваемому вопросу, которые могут появиться во время экспертизы, понимать, с какими трудностями сталкиваются эксперты и к каким предварительным выводам они приходят.

Во-вторых, наблюдатель, пусть он и не имеет права голоса в комиссии ГЭЭ, иногда получает возможность высказать свое мнение или позицию той организации, которую он представляет, — и это тоже отражается в протоколе и учитывается в сводном заключении ГЭЭ (т. е. появляется возможность влиять на решение государственной экологической экспертизы).

В-третьих, наблюдатель может **фиксировать возможные нарушения процедуры государственной экологической экспертизы**, если таковые будут иметь место, и поэтому наблюдателю полезно иметь под рукой Положение о порядке проведения ГЭЭ и соответствующий административный регламент того госоргана, который организует проведение экспертизы.

Исчерпывающий перечень нарушений в области экологической экспертизы приведен в ст. 30 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Отметим, что на практике наиболее частыми видами нарушений являются как раз процедурные моменты — несоблюдение установленного порядка проведения экспертизы (например, необоснованное сокращение сроков ее проведения, отказ принимать и учитывать особое мнение экспертов, не согласных с выводами большинства членов комиссии, включение в состав комиссии людей, не обладающих необходимой компетенцией или представителей заинтересованного госоргана и т. д.

Если наблюдатель фиксирует эти или любые другие нарушения, об этом следует проинформировать (естественно, в письменном виде) руководителя госоргана, который организует проведение ГЭЭ, с требованием признать экспертизу несостоявшейся (обычно орган власти, организующий экспертизу, прописывает в своем регламенте право на отказ в утверждении заключения ГЭЭ, если выявлен факт нарушения ее процедуры), а также можно направить заявление в прокуратуру.

4.1

Как должно выглядеть заключение ОЭЭ

Заключения экологической экспертизы, следуя требованиям п. 20 Положения о порядке проведения ГЭЭ, могут быть положительными или отрицательными. Причем, и тот, и другой выводы должны подкрепляться обоснованиями.



Положительное заключение, подготовленное экспертной комиссией, должно содержать выводы:

- ▶ о соответствии намечаемой деятельности экологическим требованиям, установленным законодательством РФ в области охраны окружающей среды;
- ▶ о допустимости намечаемого воздействия на окружающую природную среду;
- ▶ о возможности реализации объекта экспертизы.



С отрицательным заключением все несколько сложнее — оно, согласно п. 20 Положения о порядке проведения ГЭЭ, может быть двух видов:

- ▶ о необходимости доработки представленных материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в заключении, подготовленном экспертной комиссией;
- ▶ о недопустимости реализации объекта экспертизы как такового ввиду необеспеченности соблюдения требований экологической безопасности намечаемой деятельности.

4. Заключение общественной экологической экспертизы

Примерное типовое оформление и содержание заключения общественной экологической экспертизы:

- 1 | На титульном листе указываются названия объекта экспертизы и организации, заявившей проведение ОЭЭ;
- 2 | Указывается состав экспертной комиссии, начиная с председателя и ответственного секретаря; напротив фамилии каждого эксперта указывается научная степень (при наличии таковой);
- 3 | Представляется информация об организации — заявителе ОЭЭ, об объекте экспертизы и об оповещении населения, приводятся цели общественной экологической экспертизы, даются ссылки на нормативно-правовую базу, которой руководствовалась комиссия ОЭЭ;
- 4 | Дается подробный обзор (описание) документации, представленной на общественную экспертизу (если зафиксирована некомплектность документации, это факт указывается, а экспертиза проводится по имеющимся материалам с соответствующей оговоркой в заключении);
- 5 | Дается общее описание намечаемой деятельности по представленным материалам;
- 6 | Приводится анализ и экспертная оценка проектной документации:
 - ▶ фиксируются все возможные неточности, ошибки, неопределенности (в том числе в исходных данных);
 - ▶ оценивается соответствие намечаемой деятельности требованиям законодательства, техническим регламентам, СНИПам, СанПиНам и т.п.
- 7 | Оценивается корректность выводов о характере и масштабах прогнозируемого воздействия на окружающую среду (по материалам ОВОС):
 - ▶ воздействие на геологическую среду и водные объекты;
 - ▶ воздействие на атмосферный воздух;
 - ▶ воздействие на растительный мир;
 - ▶ воздействие на животный мир;
 - ▶ воздействие на здоровье человека и санитарно-гигиенические условия местного населения;
 - ▶ воздействие на особо охраняемые природные территории (при наличии таковых).Оценивается достаточность и эффективность предложенных

4. Заключение общественной экологической экспертизы

- 8 | мероприятий по минимизации и компенсации экологического ущерба (включая мониторинговые мероприятия);
- 9 | Оценивается соблюдение процедуры ОВОС (фиксируются и описываются все возможные нарушения процедуры);
- 10 | Оценивается, насколько были учтены замечания и предложения общественности (согласно материалам общественных обсуждений);
- 11 | Делаются общие выводы экспертизы (резюмируется итог работы экспертной комиссии);
- 12 | Выносятся заключение о допустимости или недопустимости реализации намечаемой хозяйственной деятельности;
- 13 | В случае несогласия одного или нескольких экспертов с принятыми квалифицированным большинством выводами комиссии, представляется особое мнение, оформленное в виде документа за подписью данного эксперта или экспертов и содержащее обоснование причин несогласия.

К заключению могут прилагаться дополнительные документы: ответы госорганов, схемы, таблицы, карты, фотографии, космические снимки и пр.

Заключение общественной экологической экспертизы подписывается всеми членами комиссии, включая председателя комиссии и ответственного секретаря, после чего заключение утверждается приказом руководителя организации, проводящей ОЭЭ. С этого момента общественная экологическая экспертиза считается завершенной.

Важно понимать, что под заключением должны быть «живые» (оригинальные, не сканированные) подписи, иначе экспертизу признают нелегитимной, и она не будет подлежать официальному утверждению. И если эксперты находятся в разных городах, нужно заранее продумать, как обеспечить сбор их подписей: возможно, для этого потребуются определенные финансовые затраты, на услуги курьерской экспресс-доставки.

Само заключение лучше всего распечатать и подписать в нескольких экземплярах. Кроме того, как мы писали выше, на организатора общественной экспертизы закон налагает обязанность известить население о результатах ее проведения (п. 4 ст. 23 ФЗ «Об экологической экспертизе»). Сообщить о результатах ОЭЭ можно на сайте организации — заявителя экспертизы, или в средствах массовой информации.

4.2 Как придать заключению ОЭЭ юридическую силу?

Федеральным законом «Об экологической экспертизе» предусмотрено направление заключения общественной экологической экспертизы:

- ▶ органу власти, который организует проведение ГЭЭ по тому же объекту, заказчику документации, подлежащей экспертизе,
- ▶ органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы,
- ▶ органам местного самоуправления, а также может передаваться другим заинтересованным лицам (п. 1 ст. 25).

Вот почему важно, чтобы оригинальных копий заключения ОЭЭ было в достатке.

Впрочем, сама по себе рассылка заключения ОЭЭ в органы власти еще не означает придания ему **юридической силы**. Таковую оно приобретает только после утверждения органом власти, который организует проведение ГЭЭ по тому же самому предмету (п. 2 ст. 25).

Направлять на утверждение заключение ОЭЭ следует с **сопроводительным письмом**, в котором в кратком виде сообщается о проведенной экспертизе, ее результатах и полученных выводах. П. 3 ст. 25 Федерального закона «Об экологической экспертизе» также оговаривается, что в случае придания юридической силы заключению ОЭЭ на экспертов общественной экологической экспертизы в полной мере начинает распространяться гражданско-правовая, материальная, административная и уголовная ответственность за нарушения законодательства об экологической экспертизе (в соответствии со ст. 30-34). Это обстоятельство налагает на организаторов общественной экспертизы и экспертов повышенную ответственность.

Именно поэтому в заключении ОЭЭ недопустимы непроверенные, недостоверные сведения, фальсификация или подтасовка каких-либо данных. Заключение должно быть объективным, юридически и научно обоснованным, а не преследовать цель «утопить» тот или иной проект.

4. Заключение общественной экологической экспертизы

Впрочем, оговоримся сразу, что массовая практика утверждения заключений ОЭЭ в России пока отсутствует. Госорганы ссылаются на отсутствие административных регламентов по утверждению заключений общественных экологических экспертиз или же просто отказываются признавать легитимность самих экспертиз.

Нередки случаи обращения организаций, проводивших ОЭЭ, в суд с административным иском об обжаловании действий (бездействия) государственного органа, не утвердившего в должном порядке заключение общественной экологической экспертизы.

Однако ситуация вовсе не безнадежная. Так, Федеральный закон «Об экологической экспертизе», дает возможность представить заключение ОЭЭ на рассмотрение комиссии государственной экологической экспертизы (п. 2.1 ст. 25), причем заключение ОЭЭ в обязательном порядке должно быть учтено в выводах государственной экспертизы. А кроме того, напомним, что если организация — заявитель ОЭЭ, направила своего наблюдателя в комиссию ГЭЭ, то этот наблюдатель имеет право наравне с государственными экспертами участвовать в обсуждении представленного государственной комиссии заключения ОЭЭ (п. 3 ст. 22).

Механизм влияния на результаты ГЭЭ через общественную экологическую экспертизу не менее эффективен, чем формальное утверждение результатов ОЭЭ органом власти, поскольку в случае неправомерных действий комиссии ГЭЭ (например, в виде отказа рассматривать заключение ОЭЭ) п. 8 ст. 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе» предоставляет организаторам ОЭЭ право оспорить результаты государственной экологической экспертизы в суде.

В данном пособии предоставлена информация о том, как провести общественную экологическую экспертизу, какими законами и нормативными актами руководствоваться в организации и осуществлении ОЭЭ, подготовке ее итогового заключения, как реализовать право участия в государственной экологической экспертизе и какие законодательные нормы привлекать в свою защиту в случае нарушений.

Выбор подходящей тактики после завершения общественной экологической экспертизы целиком зависит от общей стратегии общественной кампании. Заключение ОЭЭ может послужить одной из важных составляющих в информационной работе по защите права населения на благоприятную окружающую среду в связи с намечаемой хозяйственной деятельностью или эффективным инструментом для переговоров с инициаторами экологически опасной деятельности, позволяющим с более основательных позиций требовать скорректировать те или иные ее аспекты.



Гражданская инициатива
против экологической преступности



ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ
ДВИЖЕНИЕ

Рекомендации подготовлены при организационной и финансовой поддержке экологического Движения 42 и консультационной поддержке АНО «Гражданская инициатива против экопреступности»*

*В соответствии с решением Минюста РФ от 25.10.2019 г. АНО «Гражданская инициатива против экопреступности» признана НКО, выполняющей функции иностранного агента.