Упразднение государственной экологической экспертизы проектов строительства и перспективы реализации права на участие общественности в процессе принятия решений в новых делах

Єлизавета Алексєєва, керівник юридичного відділу ЕПЛ

***Статья представляет собой попытку оценить последствия упразднения государственной экологической экспертизы и введения новой экспертизы проектной документации на строительство – результатов вступления в силу Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» – с точки зрения возможностей реализации гражданами Украины их права участвовать в принятии решений о целесообразности разрешения планируемой эколого-опасной деятельности и, соответственно, соблюдения международных обязательств Украины по статье 6 Орхусской конвенции.***

Институт государственной экологической экспертизы (далее - ГЭЭ) существует в Украине еще с советских времен. Как одна из форм государственного управления в сфере охраны окружающей среды она проводилась с конца 80-х г.г. и была закреплена уже в первой редакции Закона УССР «Об охране окружающей среды» 1991 года, который, хоть и с множеством изменений, и по сей является основным отраслевым законом в этой сфере.

Согласно ст. 1 Закона Украины «Об экологической экспертизе» экологическая экспертиза (далее – ЭЭ) – это вид научно-практической деятельности, основанный на межотраслевом экологическом исследовании, анализе и оценке предпроектных, проектных и других материалов или объектов, реализация и действие которых может негативно влиять или влияет на состояние окружающей среды, и направлена на подготовку заключений о соответствии запланированной или осуществляемой деятельности нормам и требованиям законодательства об охране окружающей среды, рациональном использовании и воспроизведении природных ресурсов, обеспечении экологической безопасности.

Согласно ст. 4 Закона Украины «Об экологической экспертизе», цель ЭЭ состоит в том, чтобы предотвратить негативное влияния антропогенной деятельности на состояние окружающей природной среды и здоровье людей, а также оценить степень экологической безопасности хозяйственной деятельности и экологической ситуации на отдельных территориях и объектах.

Определяющим для данного правового института является то, что ЭЭ позволяет обеспечить сбалансированность экологических, экономических и социальных интересов и учет общественного мнения.

До вступления в силу Закону Украины «О регулировании градостроительной деятельности» объектами ЭЭ являлись (ст. 27 Закона Украины «Об охране окружающей среды» и ст. 7, 14 Закона Украины «Об экологической экспертизе» в редакции до 12 июня 2011 года):

1. проекты законодательных и других нормативно-правовых актов;
2. передпроектные и проектные материалы (в том числе, проекты на строительство и реконструкцию (расширение, техническое перевооружение) предприятий и других объектов, которые могут негативно влиять на состояние окружающей среды, независимо от форм собственности и подчинения);
3. документация по внедрению новой техники, технологий, материалов, веществ, продукции, генетически модифицированных организмов;
4. экологические ситуации, сложившиеся в отдельных населенных пунктах и регионах;
5. действующие объекты и комплексы, имеющие значительное негативное влияние на состояние окружающей среды.

Так сложилось, что положения законов о проведении ЭЭ в законодательной сфере пока не нашли своего дальнейшего развития, и ЭЭ проектов нормативных документов на сегодняшний день в Украине не проводится. Положение о проведение ЭЭ документации по внедрению генетически модифицированных организмов было внесено в законодательство совсем недавно, и пока такая экспертиза еще не осуществляется. Крайне редко проводятся ЭЭ экологических ситуаций, несколько чаще – документации по внедрению новой техники, технологий, материалов, веществ, продукции, градостроительная документация. Основной же массив проводимых в государстве ЭЭ (более 7 тысяч ежегодно) оценивают экологическую допустимость проектируемых объектов, входящих в перечень видов деятельности и объектов, представляющих повышенную экологическую опасность, утвержденный Постановлением Кабинета Министров Украины от 27 июля 1995 года № 554. Для этих объектов проведение ЭЭ является обязательным, а их реализация без позитивного заключения ГЭЭ запрещается (ч. 3 ст. 13, ч. 3 ст. 39 Закона Украины «Об экологической экспертизе»).

Таким образом, уже более двадцати лет в Украине работает система, по которой перед принятием решения о строительстве (реконструкции) экологически опасного объекта соответствующий компетентный государственный орган проводит ЭЭ проектной документации, включающей раздел «Оценка воздействия на окружающую среду (ОВНС)». Как уже указывалось выше, в этот процесс еще на стадии разработки материалов, подающихся на ЭЭ, также непосредственно вовлекается общественность. Это требуется как законами Украины «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», так и соответствующими международными обязательствами Украины, истекающими из ратификации в 1999 году Конвенции ЕЭК О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

Во время подготовки материалов ОВНС проектируемого объекта информация о соответствующих намерениях сообщается заинтересованной общественности, собираются комментарии, проводятся общественные слушания, в случае необходимости проект корректируется в соответствии с общественным мнением, результаты участия общественности обязательно принимаются во внимание государственным орган, выдающим заключение ЭЭ, причины отклонения замечаний общественности обосновываются и сообщаются общественности.

Нужно отметить, что вовлечение общественности в процесс проведения ГЭЭ и выдачи по ее результатам вывода, являющегося разрешительным документом, не имеет аналогов, и легко догадаться с какой сложностью простым гражданам порой приходиться отстаивать свое право голоса в диалоге богатого инвестора и компетентного органа государственной власти. Тем не менее, годами наработанная практика экологических общественных организаций, жалобы и решения по результатам рассмотрения этих жалоб соответствующих международных институций худо-бедно продвигали процесс становления в Украине «экологической демократии», хотя четкая и последовательная правовая база в этой сфере так и не была разработана.

17 марта 2011 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О регулировании градостроительной деятельности». Этот закон в ст. 31 предусматривает, что проектная документация на строительство, в том числе объектов, предусмотренных в перечне 554 Постановления КМУ, если такие объекты строительства относятся к 4-5 виду сложности, подлежит экспертизе. Эта экспертиза уже не называется государственной, так как закон устанавливает, что она может проводиться экспертными организациями независимо от форм собственности, если они соответствуют критериям, определенным центральным органом исполнительной власти по вопросам строительства, градостроительства и архитектуры.

Кроме этого, Закон Украины «О регулировании градостроительной деятельности» своими переходными положениями вносит изменения в ряд других законов, а именно Закон Украины «Об охране окружающей среды», Закон Украины «Об экологической экспертизе», Закон Украины «О санитарно-эпидемиологическом благополучии», «О пожарной безопасности» и исклюет из этих законов положения, предусматривающее соответственно экологическую, санитарно-гигиеническую и пожарную экспертизы проектов строительства. Таким образом, упраздняя такие экспертизы для проектов строительства, в эти законы вводиться новое положение, устанавливающее, что экспертиза проектов строительства проводится в соответствии со статьей 31 Закона Украины "О регулировании градостроительной деятельности». Эти положения закона вступили в силу 12 июня 2011 года.

Согласно новому порядку, установленному Законом Украины «О регулировании градостроительной деятельности», для проектной документации на строительства объектов, представляющих повышенную экологическую опасность, и далее необходимо разработать ОВНС, но рассматривать и принимать решение по этому ОВНС будет уже не специальный уполномоченный орган государственной власти в области охраны окружающей среды, а экспертная организация, утвержденная Минрегионбудом. К проведению такой экспертизы будут привлекаться сертифицированные специалисты в сфере экологии (а также санитарно-эпидемиологической и пожарной безопасности), но не специальный госорган.

Еще во время обсуждения в Верховной Раде Украины Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности», его положения, отменяющие государственную экологическую экспертизу проектов строительства, вызвали бурю негодования, как в среде госслужащих Минприроды, так и экологической общественности. После принятия закона отдельными специалистами предпринимались даже попытки найти юридические обоснования для дальнейшего проведения ЭЭ проектов строительства в обход нового закона. Тем не менее, Приказом Минприроды № 74 от 12 марта 2011 года было утверждено новое Положение «О системе государственной экологической экспертизы», в котором в исчерпывающем перечне направлений проведения ГЭЭ не предусмотрено ГЭЭ проектной документации на строительство, что свидетельствует о том, что, как минимум, руководство Минприроды более не считает ГЭЭ таких проектов своей компетенцией. Хотя окончательно точки над «і» в этом вопросе еще не расставлены.

В чем же состоят принципиальные отличия процедуры согласования проектной документации по Закону Украины «О регулировании градостроительной деятельности», и в чем ее потенциальная опасность для окружающей среды Украины, жизни и здоровья ее граждан?

Во-первых, предположительно, снизиться качество оценки таких проектов на предмет соответствия требования законодательства в сфере охраны окружающей среды. Как указывалось выше, в процесс новой экспертизы не будет вовлекаться компетентный орган государственной власти, который за долгие годы проведения ЭЭ наработал соответствующую практику и имеет в структуре необходимые научные и исследовательские учреждения. Эту задачу будет выполнять один эксперт соответствующей экспертной организации (в том числе, возможно, и частной).

Во-вторых, вместе с упразднением ГЭЭ для таких проектов, усложняется возможность участия заинтересованной общественности в процессе принятия решений по одобрению планов на строительство объектов, которые могут негативно влиять на окружающую среду. За годы функционирования ЭЭ и с ратификацией Орхусской конвенции в национальном законодательстве Украины были установлены право и кое-какие правовые рамки для участия общественности в процессе принятия таких решений. В 2003 году в Закон Украины «Об экологической экспертизе» были внесены соответствующие изменения, приказом министра охраны окружающее среды было утверждено Положение об участии общественности в принятии решений в сфере охраны окружающее среды. Правозащитными экологическими организациями и заинтересованной общественностью был наработан некоторый объем позитивной практики реализации и отстаивания (в том числе судебного) права на участие в этих вопросах. За последние два года, совместно специалистами Минприроды, международными экспертами и общественностью, был разработан новый, значительно улучшенный порядок учета общественного мнения в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.[[1]](#endnote-1)

Закон же Украины «О регулировании градостроительной деятельности» не предусматривает права общественности на участие в отношении проектной документации на строительство, и соответственно не предусматривает процедуры и механизма реализации этого фундаментального права. Такое право и процедура могли бы быть инкорпорированы в соответствующие подзаконные нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок проведения новой экспертизы и выдачи разрешения на строительство, но даже если бы это было сделано, налаживать соответствующий механизм пришлось бы заново. Заново пришлось бы обучать экспертов и госслужащих обращать внимание на должное привлечение общественности и учитывать общественное мнение. Заново пришлось бы обучать общественность новой процедуре реализации их права. А тем временем страдало бы качество экспертизы, и соответственно наша с вами окружающая среда. Но даже этого не произошло. Постановлением КМУ от 25 мая 2011 года № 555 был утвержден Порядок утверждения проектов строительства и проведения их экспертизы, который ни одним своим пунктом или предложением не предусматривает ни возможности участия заинтересованной общественности на стадии экспертизы, ни требований по проверке надлежащего информирования, вовлечения и учета общественного мнения на стадии разработки проектной документации.

Таким образом, на сегодняшний день в отношении проектной документации на строительство эколого-опасных объектов в законодательстве параллельно существуют две процедуры – ГЭЭ, в которой участие общественности худо-бедно прописано, но необходимость проведения которой для таких проектов стоит под вопросом и экспертиза проектной документации, которая четко требуется Законом Украины «О регулировании градостроительной деятельности», но процедура которой не предусматривает какого-либо участия общественности.

Сложившаяся ситуация влечет за собой серьезные проблемы международно-правового характера. Вот уже шесть лет за поведением Украины в этой сфере следят международные институции, ответственные за обеспечение соблюдения положений Орхусской конвенции. Все эти годы огромное количество усилий национальных и международных специалистов были направлены на разработку законодательства, внедряющего положения Конвенции в национальное законодательство. На Совещании Сторон Конвенции в 2008 году вопрос стоял остро - в отношении Украины чуть не применили международную санкцию за нарушение Конвенции. Основной претензией было отсутствие четких национальных процедур и, соответственно, в основном неправильная практика их применения инвесторами и госорганами. С того времени был-таки разработан новый, соответствующий положениям Конвенции и учитывающий рекомендации Комитета по соблюдению Конвенции, порядок учета общественного мнения в процессе проведения ЭЭ. Планировалось, что в июне 2011 года на очередном Совещании Сторон Орхусской конвенции этот порядок снимет с Украины большинство претензий и, соответственно, угрозу применения санкций и причинения непоправимого урона имиджу и международной репутации нашего государства. Тем не менее, принятое 29 июня 2011 года Постановление № 771 Об утверждении Порядка привлечения общественности к обсуждению вопросов относительно принятия решений, которые могут влиять на состояние окружающей природной среды не оправдал возложенных ожиданий. После «доработки» в Кабмине взвешенный и последовательный документ утратил всю свою логику. Несмотря на некоторые позитивные нововведения, в целом, этот Порядок не дополняет, идет в разрез с положениями ДБН об ОВНС и тем самым только усложняет реализацию права общественности принимать участие в этих вопросах.

И не смотря на то, что нормы Орхусской конвенции, требующие обеспечение участия общественности в этих процессах, имеют большую юридическую силу, отсутствие соответствующих четких национальных процедур вовлечения общественности в процесс принятия решений о целесообразности разрешения реализации объектов, а также упразднение института государственной экологической экспертизы проектов строительства, в значительной степени усложняют реализацию этого права. Это, безусловно, не останется вне внимания международных институций, следящих за соблюдением странами их международных обязательств. Но в ближайшие годы эффективно выражать свое несогласие по поводу строительства химзавода в соседнем дворе будет крайне сложно.

1. К сожалению, под давление строительного лобби разработанный проект был коренным образом изменен в Кабмине, и принятый 29 июня 2011 года *Порядок привлечения общественности к обсуждению вопросов относительно принятия решений, которые могут влиять на состояние окружающей природной среды*, только усложнил и без того запутанную и неоднозначную процедуру вовлечения общественности. [↑](#endnote-ref-1)