



DOI: 10.22363/2313-2310-2022-30-3-326-331
УДК 503.37:371.3

Научное сообщение / Scientific report

Общественные обсуждения при оценке воздействия на окружающую среду в России – изменения в законодательстве и практика проведения 2021–2022

Т.Н. Ледащева¹, Т.Ю. Кухтина², В.Е. Пинаев¹

¹Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

²Экологическая консалтинговая компания ООО «ФРЭКОМ»,

Москва, Российская Федерация

pinaev-ve@rudn.ru

Аннотация. Статья посвящена вопросам изменения законодательства Российской Федерации по оценке воздействия на окружающую среду в части информирования общественности о новых проектах. Значительные перемены, произошедшие в практиках и требованиях законодательства, в том числе и в связи с пандемией COVID-19, обусловили изменения в способе информирования общественности – появилась возможность проводить общественные обсуждения и информирование общественности удаленно. При незначительном уровне заинтересованности широкой общественности в результатах оценки воздействия удаленный формат проведения общественных обсуждений не внес кардинальных изменений. Основные изменения 2021–2022 гг., произошедшие в части общественных обсуждений, представлены в Приказе Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 1 декабря 2020 г. № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду», а допустимость применения дистанционного формата проведения общественных обсуждений приведена в Постановлении Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020–2022 годах».

Ключевые слова: оценка воздействия на окружающую среду, вовлечение общественности, общественные обсуждения, информирование общественности, обсуждение проектов, современная практика вовлечения общественности, изменения законодательства в России

Вклад авторов: Все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

История статьи: поступила в редакцию 15.05.2022; принята к публикации 10.08.2022.

© Ледащева Т.Н., Кухтина Т.Ю., Пинаев В.Е., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Для цитирования: Ледащева Т.Н., Кухтина Т.Ю., Пинаев В.Е. Общественные обсуждения при оценке воздействия на окружающую среду в России – изменения в законодательстве и практика проведения 2021–2022 // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экология и безопасность жизнедеятельности. 2022. Т. 30. № 3. С. 326–331. <http://doi.org/10.22363/2313-2310-2022-30-3-326-331>

Public hearings for environmental impact assessment in Russia – changes in legislation and practice of performance 2021–2022

T.N. Ledashcheva¹, T.Yu. Kukhtina², V.E. Pinaev¹

¹*RUDN University, Moscow, Russian Federation*

²*Environmental consulting company FRECOM Ltd, Moscow, Russian Federation*

pinaev-ve@rudn.ru

Abstract. The article is dedicated to the issues of changing in the legislation of the Russian Federation on environmental impact assessment in terms of informing the public about new projects. Significant changes that have occurred in the practices and requirements of legislation, including one connected with the COVID-19 pandemic, have made changes, among other things, in the ways of informing the public – it has become possible to hold public discussions and inform the public remotely. With a low level of interest of the general public in the results of the impact assessment, the remote format of public discussions did not make fundamental changes. The main changes of 2021–2022 that occurred in the part of public discussions are presented in the Order of the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation No. 999 dated December 1, 2020 “On approval of requirements for environmental impact assessment materials”, and the permissibility of using a remote format for public discussions is given in the Decree of the Government of the Russian Federation No. 440 of April 3, 2020 “On the Extension of Permits and Other Features in Relation to Permitting Activities in 2020–2022”.

Keywords: environmental impact assessment, public involvement, public discussions, public awareness, discussion of projects, modern practice of public involvement, changes of legislation in Russia

Authors’ contributions: All authors made an equivalent contribution to the preparation of the publication.

Article history: received 15.05.2022; accepted 10.08.2022.

For citation: Ledashcheva TN, Kukhtina TYu, Pinaev VE. Public hearings for environmental impact assessment in Russia – changes in legislation and practice of performance 2021–2022. *RUDN Journal of Ecology and Life Safety*. 2022;30(3):326–331. <http://doi.org/10.22363/2313-2310-2022-30-3-326-331>

Информирование общественности о новых реализуемых проектах осуществляется практически во всех странах мира, в том числе в странах ближнего зарубежья, например в Беларуси [1]. В России также выполняются требования по информированию общественности [2; 3], уже наработаны особенности проведения общественных обсуждений для различных отраслей, например нефтегазовой [4], энергетической отрасли [5], в охотничьем

хозяйстве [6]. Обеспечение доступа к информации о влиянии новых предприятий на различные компоненты окружающей среды исследовалось многими российскими учеными [7–9], в том числе в части совершенствования процедуры общественных обсуждений [10; 11], время и способы информирования общественности не сводятся только к проведению общественных обсуждений [12].

Рассмотрим сложившуюся практику проведения общественных обсуждений, а также изменения, произошедшие в связи с масштабным пересмотром и отменой многих нормативных правовых актов, иными словами, «регуляторной гильотиной».

Целью реализации «регуляторной гильотины» является тотальный пересмотр обязательных требований, в соответствии с которым нормативные акты и содержащиеся в них обязательные требования должны быть пересмотрены с широким участием предпринимательского и экспертного сообществ. Основная задача «гильотины» – создать в сферах регулирования новую систему понятных и четких требований к хозяйствующим субъектам, снять избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности, снизить риски причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям.

В 2020 г. Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения ч. 1, 2 и 3 ст. 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», был установлен перечень нормативных актов, которые утрачивают свою силу в 2021 году.

Таким образом, действовавший приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (далее по тексту – Положение об ОВОС № 372), регламентирующего процедуру ОВОС и общественных обсуждений, в рамках «регуляторной гильотины» был признан утратившим силу.

Взамен вышеуказанного нормативного акта Минприроды России выпустило новый подзаконный акт, заменяющий старые требования: Приказ Минприроды России от 01.12.2020 № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду» (далее по тексту — Требования к ОВОС). Зарегистрировано в Минюсте 20 апреля 2021 г. Регистрационный № 63186. Текст приказа опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (URL: www.pravo.gov.ru) 21 апреля 2021 г.

№ 0001202104210002. Данный нормативный акт вступил в силу с 1 сентября 2021 г. Срок действия установлен до 2027 г.

Итак, какие же основные отличительные черты «старых» и «новых» требований?

В частности, Требования к ОВОС детально определяют процедуру уведомления об общественных обсуждениях. Сведения об уведомлении о проведении общественного обсуждения технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду и/или уведомлении о проведении общественных обсуждений предварительных материалов оценки воздействия на окружающую среду размещаются на официальных сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления, заказчика (исполнителя).

В новом документе (Требования к ОВОС) четких определений понятиям «общественных обсуждений» и «общественных слушаний» не установлено.

Однако можно точно сказать, что общественные обсуждения (ОО) – остались неотъемлемой частью комплекса мероприятий, направленных на информирование граждан и юридических лиц о планируемой (намечаемой) хозяйственной и иной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду, с целью обеспечения участия всех заинтересованных лиц (в том числе граждан, общественных организаций (объединений), представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления), выявления общественных предпочтений и их учета в процессе проведения оценки воздействия на окружающую среду. Исходя из новых Требований к ОВОС общественные обсуждения также включают в себя информирование и сбор замечаний и предложений от заинтересованной общественности.

Требованиями к ОВОС установлены следующие формы информирования: простое информирование, опрос, общественные слушания и иные формы, проводимые в рамках общественных обсуждений.

Как показывает практика, наиболее распространенным и открытым способом информирования являются общественные слушания, которые представляют собой встречу с общественностью представителей заказчика/исполнителя и разработчиков с обязательным участием представителей соответствующего органа(ов) местного самоуправления.

Во время общественных слушаний общественности представляются доклады о планируемой деятельности. Все вопросы, замечания и предложения общественности и участников, высказанные в ходе общественных слушаний, фиксируются в протоколе слушаний. Протокол подписывается представителями соответствующего органа местного самоуправления, заказчика/разработчика/исполнителя, общественности.

Однако в связи с ограничительными мерами, связанными, например, с коронавирусной инфекцией COVID-19, не всегда существует возможность проведения массовых мероприятий в очном формате. В таком случае допускается проведение общественных слушаний с использованием средств

дистанционного взаимодействия. Основным документом, регламентирующим проведение общественных обсуждений в удаленном формате, является постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020–2022 годах»

Как и прежде, результатом проведения общественных обсуждений является протокол общественных обсуждений или протокол общественных слушаний (опроса), журналы регистрации (учета) замечаний и предложений (мнения) общественности (опросные листы и пр.), документально оформленный порядок проведения общественных обсуждений (слушаний), копии уведомлений о проведении общественных обсуждений. Указанная документация входит в состав материалов ОВОС.

Документами, выносящимся на общественные обсуждения, являются проект Технического задания (далее – ТЗ) (в случае принятия заказчиком решения о подготовке проекта ТЗ) на проведение оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС), предварительные материалы ОВОС или материалы по объекту государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ), включая предварительные материалы ОВОС, и другие материалы, являющиеся объектом ГЭЭ. Требования к составу и содержанию материалов ОВОС, в зависимости от особенностей планируемой деятельности, также установлены в п. 7.13 Требований к ОВОС.

Следует отметить, что, несмотря на в целом значительные изменения, принципы информирования общественности остались прежними, однако неясно – останется ли возможность проводить общественные обсуждения в дистанционном формате после 31 декабря 2022 г. Возможность дистанционного проведения общественных обсуждений не влияет на активность участия заинтересованной общественности, но снижает расходы организаций.

Список литературы

- [1] Мороз О.В. Правовое регулирование общественных обсуждений в области охраны окружающей среды // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. 2019. № 6. С. 155–159.
- [2] Костылева Н.В., Опутина И.П., Сорокина Т.В. Сходство и различие процедуры общественных обсуждений негативного воздействия на окружающую среду в природоохранной и градостроительной документации // Экологическая безопасность в условиях антропогенной трансформации природной среды: сборник материалов Всероссийской школы-семинара, посвященной памяти Н.Ф. Реймерса и Ф.Р. Штильмарка. Пермь, 2021. С. 245–248
- [3] Лизгаро В.Е. Некоторые тенденции развития законодательства, обеспечивающего участие общественности в решении вопросов, связанных с окружающей средой // Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах: сборник статей международной научно-практической конференции: в 3 т. / отв. ред. И.В. Вегера. Новополюцк, 2016. С. 142–148.

- [4] *Кухтина Т.Ю., Ледащева Т.Н., Пинаев В.Е.* Современная практика проведения общественных обсуждений: монография. М.: Мир науки, 2020. Сетевое издание. URL: <https://izd-mn.com/PDF/46MNNPM20.pdf> (дата обращения: 10.04.2022).
- [5] *Горепёкин С.А.* Проведение общественных слушаний. Практика АО «КОНЦЕРН РОСЭНЕРГОАТОМ» // *Актуальная биотехнология*. 2017. № 3 (22). С. 40–45.
- [6] *Кузнецова С.Н.* Проблемы проведения общественных обсуждений проекта лимитов и квот изъятия охотничьих животных // *Гуманитарные аспекты охоты и охотничьего хозяйства: сборник материалов IV Международной научно-практической конференции / редкол. А.В. Винобер и др.* 2016. С. 53–58.
- [7] *Мишулина С.И.* Механизмы согласования интересов природопользователей в ходе реализации инвестиционных проектов в регионах туристской специализации // *Туризм: право и экономика*. 2017. № 1. С. 12–16.
- [8] *Опущина И.П., Костылева Н.В., Лукин А.Ю.* К вопросу об участии населения в оценке прогноза техногенной трансформации природной среды в ходе процедуры ОВОС // *Экологическая безопасность в условиях антропогенной трансформации природной среды: сборник материалов всероссийской школы-семинара, посвященной памяти Н. Ф. Реймерса и Ф. Р. Штильмарка*. Пермь, 2021. С. 281–284.
- [9] *Мнацеканов Р.А., Сергеева М.И.* Участие общественности в создании ООПТ в новых условиях // *Устойчивое развитие особо охраняемых природных территорий: сборник статей V Всероссийской научно-практической конференции*. Сочи, 2018. С. 211–216.
- [10] *Петров А.А., Деменишин А.В.* Роль общественности в реализации процедуры общественных слушаний при оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности // *The Newman in Foreign Policy*. 2018. № 41 (85). С. 49–52.
- [11] *Пинаев В.Е., Кухтина Т.Ю.* Современная практика проведения общественных обсуждений в России // *Интернет-журнал «Отходы и ресурсы»*, 2020 № 4. URL: <https://resources.today/PDF/09ECOR420.pdf> (дата обращения: 10.04.2022). <https://doi.org/10.15862/09ECOR420>
- [12] *Гайнутдинова Г.Х., Мингазова Н.М.* Различия в процедурах общественных обсуждений и публичных слушаний // *Экологический консалтинг*. 2012. № 2 (46). С. 15–21.

Сведения об авторах:

Ледащева Татьяна Николаевна, кандидат физико-математических наук, доцент, департамент экологической безопасности и менеджмента качества продукции, Институт экологии, Российский университет дружбы народов, Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6. ORCID: 0000-0002-6935-4347. E-mail: ledashcheva-tn@rudn.ru

Кухтина Татьяна Юрьевна, заместитель начальника отдела по связям с общественностью, маркетингу и юридическому сопровождению ООО «ФРЭКОМ», 119435, Москва, улица Малая Пироговская, д. 18, стр. 1, офис 407. E-mail: t.kukhtina@frecom.ru

Пинаев Владимир Евгеньевич, кандидат экономических наук, доцент, департамент экологической безопасности и менеджмента качества продукции, Институт экологии, Российский университет дружбы народов, Россия, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; главный специалист, экологическая консалтинговая компания ООО «ФРЭКОМ», Российская Федерация, 119435, Москва, ул. Малая Пироговская, д. 18, стр. 1. ORCID: 0000-0001-8943-5462. E-mail: pinaev-ve@rudn.ru