

Вовлечение общественности в процесс экологической оценки

**Важнейший элемент повышения
эффективности управления в
области охраны ОС и
модернизации**

**О.А. Разбаш, эксперт по экологическому праву
Общественная палата РФ**

Российское законодательство

- Конституция РФ – ст. 42
- ФЗ «Об охране ОС»
- ФЗ «Об экологической экспертизе»
- Положение об ОВОС
- Земельный кодекс РФ - ст. 29-30
- Градостроительный кодекс РФ
- ЛК, ВК

Изменения в российском законодательстве с 1 января 2007г.

- **Изменения в ФЗ об ЭЭ и в Градостроительном кодексе РФ - часть 11 ст. 49**
- **Положение «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, размере и порядке взимания платы за ее проведение» (март 2007 г.)**

Российское законодательство право на информацию об ОС и ОУ

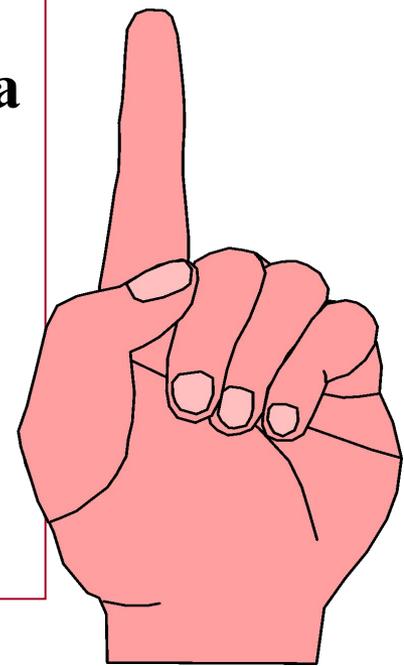
- ФЗ об охране окружающей среды
- ФЗ об экол. экспертизе/ Положение об ОВОС 2000 г.
- ФЗ о сан-эпид. благополучии
- ФЗ об информации и информатизации
- ФЗ о промышленной безопасности предприятий
- ФЗ об ООПТ, ЛК, ВК, ГрК
- ФЗ об общественных объединениях
- ФЗ об ОМС
- КоАП РФ

**Правовая база для развития
общественного экологического
контроля (ОЭК)**

**в Российской Федерации
ИМЕЕТСЯ !!!**

ФЗ «Об охране ОС»

- **в ФЗ об ООС закреплена обязанность**
 - **юридических лиц**
 - **индивидуальных предпринимателей,**
- **осуществляющих хозяйственную и иную деятельность,**
- **оказывающую негативное воздействие на окружающую среду,**
- **планировать, разрабатывать и осуществлять мероприятия по охране окружающей среды**
- **по вовлечению общественности**



Положение об ОВОС

- ОВОС (включая материалы ОУ) – неотъемлемая часть проектной документации ! НЕ ОТМЕНЕНО
- НЕОБХОДИМО для обращения за кредитами МФО (ЕБРР, ВБ, МФК, АБР)
- Базовые принципы ОУ закреплены в российском законодательстве.
- НУЖНЫ БОЛЕЕ ДЕТАЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ, основанные на международных стандартах (см. ниже)

МПРЭ России

- 2004 - проект Положения об ОК (утвержден Общественным Советом МПР России)
- Руководство по участию общественности в экологической оценке (рекомендации) 2006 г.

Сближение российского законодательства с европейским

- **В основе природоохранных мероприятий в странах ЕС 12 лет использовалась Директива ЕС 96/61 от 1996 года о комплексном контроле за загрязнением окружающей среды.**
- **2 года действует новая Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/1/ЕС от 15 января 2008 г. о комплексном предотвращении и контроле загрязнений.**

Целью настоящей Директивы в Государствах-членах ЕС является обеспечение комплексного предотвращения и контроля загрязнений, вызываемых всеми видами негативного воздействия хозяйственной деятельности.

- **В соответствии со статьей 55 Базового Соглашения между ЕС и РФ, наша страна обязалась гармонизировать российское законодательство с европейским.**

Проект ФЗ о «модернизации» росийской промышленности

Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий)»

Проект федерального закона разработан во исполнении Указа Президента «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности экономики Российской Федерации» (№889 от 4.06.2008 г.).

- 3 ноября 2010 МПРЭ передало проект ФЗ в Правительство РФ на межведомственное согласование, он направлен на согласование в федеральные органы исполнительной власти, Торгово-промышленную палату Российской Федерации и Российский союз промышленников и предпринимателей.**

Что нового предлагается для модернизации росПрома ?

- **Переход на систему нормирования, основанную на концепции «Наилучших доступных технологий» : В Проекте закреплены основные понятия и принципы внедрения наилучших существующих технологий (НСТ) в Российской Федерации, цели их внедрения и критерии определения для включения в Реестр.**
- **Выдача комплексных разрешений на негативное воздействие на окружающую среду для экологически особо опасных объектов;**
- **предприятиям декларировать объемы негативного воздействия на окружающую среду. Это позволит исключить дополнительное согласование при получении разрешительных документов на осуществление выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, а также лимитов на размещение отходов;**
- **Проект вводит принцип установления целевых показателей снижения негативного воздействия на окружающую среду, а также требования к их разработке. Целевые показатели представляют собой абсолютные и относительные цифровые (числовые) значения, которые применяются к разрешенным массам (объемам) негативного воздействия на окружающую среду, и определяются для различных отраслей производства с учетом особенностей территорий**

Что нового предлагается для модернизации росПрома ?

- **Проектом устанавливается правовой статус единого государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, как федерального информационного ресурса, позволяющего исключить существующую систему двойного учета.**
- **В целях экономического стимулирования предприятий, применяющих НСТ, Проектом утверждается самостоятельное исчисление плательщиком размеров платы за негативное воздействие на окружающую среду (ВОС) на основании актуальной декларации и с учетом программ по снижению воздействия, а также возможность корректировки платы посредством вычитания затрат на осуществление мер по снижению ВОС.**

НЕОБХОДИМА ГЭЭ проекта ФЗ

- **Огромная общественная значимость проекта ФЗ**
- **Долгосрочное воздействие на ОС**
- **На среду обитания миллионов россиян**
- **Обязательно проведение ГЭЭ с широким общественным участием**
- **Роль ОП РФ !!!!**

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ

- **большая инвестиционная привлекательность России для иностранных инвесторов**
- **ОУ/ОК - инструмент для улучшения управления и процесса принятия эффективных и адекватных эколого-значимых решений – особенно в условиях ВТО**
- **улучшение правоприменительной практики**
- **улучшение международного информационного обмена = улучшение инвестиционного климата**
- **расширение рынка рабочих мест для российских специалистов**

Международные принципы, соглашения – элементы ОУ

- **Всеобщая Декларация прав человека**
- **Принцип 10 Декларации Рио 1992**
- **Конвенции ООН
по климату,
по биоразнообразию,
Базельская конвенция,
Конвенция по СОЗам**
- **Конвенции ЕЭК ООН -
Эспо, Орхусская**
- **Протоколы (СЭО; по воде и здоровью –
определение общественности –
в рос. зак-ве !!!**

ВСЕМИРНЫЙ БАНК

- **ПОЛИТИКА ВСЕМИРНОГО БАНКА
В ОТНОШЕНИИ РАСКРЫТИЯ
ИНФОРМАЦИИ 2002 год**
- 1818 H Street, N.W. Washington, D.C.
20433 Телефон 202-473-1000
www.worldbank.org
E-mail feedback@worldbank.org

ВСЕМИРНЫЙ БАНК

- **Экологические стандарты и стандарты ОУ – в новой версии (апрель 30, 2007)
Руководство ВБ охране ОС, здоровья и безопасности**
 - **the World Bank Group Environmental, Health, and Safety Guidelines ('EHS Guidelines')**
- **Политика ВБ по принудительному переселению – тщательный учёт прав и пожеланий переселяемых**

Международная финансовая корпорация (МФК/ВБ – IFC)

**Политика и Стандарты деятельности
по социальной и экологической
устойчивости**

30 апреля 2006 года

**Вопросы ООС, предоставления
информации и переселения**

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)

- Новая «Социальная и экологическая политика ЕБРР», принятая в 2008 году:

для получения кредита обязательен

- План проведения консультаций с заинтересованными сторонами и их информирования (ПКИ/ PCDP)
- 10 международных стандартов для инвестиционных проектов, в т.ч. активное «консультирование с общественностью»
- (своевременное вовлечение на самых ранних стадиях проекта, обсуждение, учёт комментариев и проч.)

ЕБРР : международно - признанные принципы ОУ

- **Заблаговременность уведомлений всех заинтересованных сторон**
- **Прозрачность процедур**
- **Документирование процесса ОУ**
- **Подготовка отчетных документов английском и русском языках**
- **Подготовка документов в форме, облегчающей их понимание – нетехническое резюме проекта;**
- **Легкий доступ для соответствующих заинтересованных лиц как к письменной информации, так и к процессу консультаций через специальный сайт электронной почты, вебсайт заявителя;**
- **Выработка простого механизма информирования о результатах консультаций с общественностью.**

Сближение концепции прав человека и экологических прав

- **Специальный доклад Комиссии по правам человека ООН «Права человека и окружающая среда» - к 61-й сессии весной 2005 г.**

Поэтому все больше «экологических» жалоб рассматривает Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ)

(пример - Фадеева против ОАО «Северсталь»

Доклады Уполномоченного по правам человека

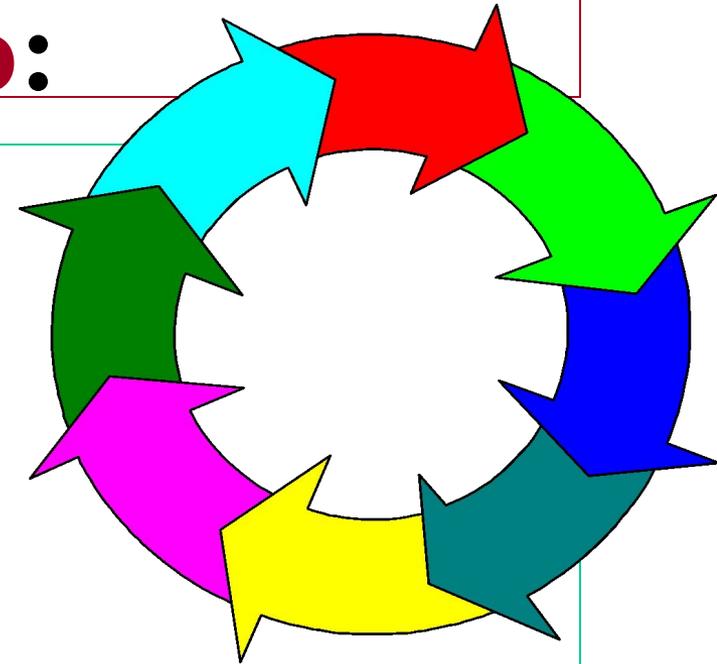
- **Впервые в Докладе 2003 г. - раздел «Нарушение экологических прав граждан России»**
- **Затем - в Докладах 2004, 2007, 2009**
- **Активное участие российских экологических НПО**

Сближение законодательств неизбежно:

- ЕС у границ России
- все страны ВЕКЦА -

**Стороны Орхусской
и Эспо Конвенций
(кроме Узбекистана и России)**

- подписали Протокол по РВПЗ
- подписали протокол по СЭО



Развитие процедур ОУ неизбежно

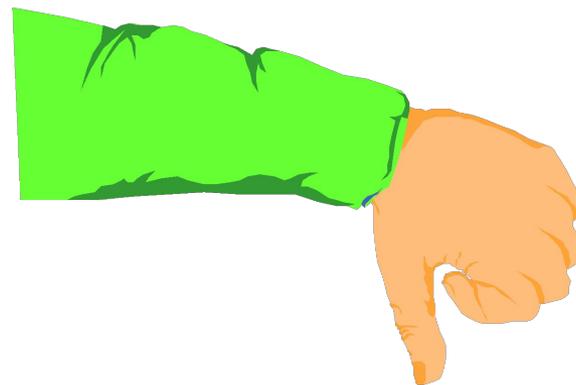
- Экополитики МФО (ЕБРР, ВБ / МФК, Принципы Экватора),
- Принципы прозрачности ВТО
- Государственно-частное партнёрство
- Международные стандарты корпоративной отчётности, КСО



• **ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП =
ПРОЗРАЧНОСТЬ!!!**

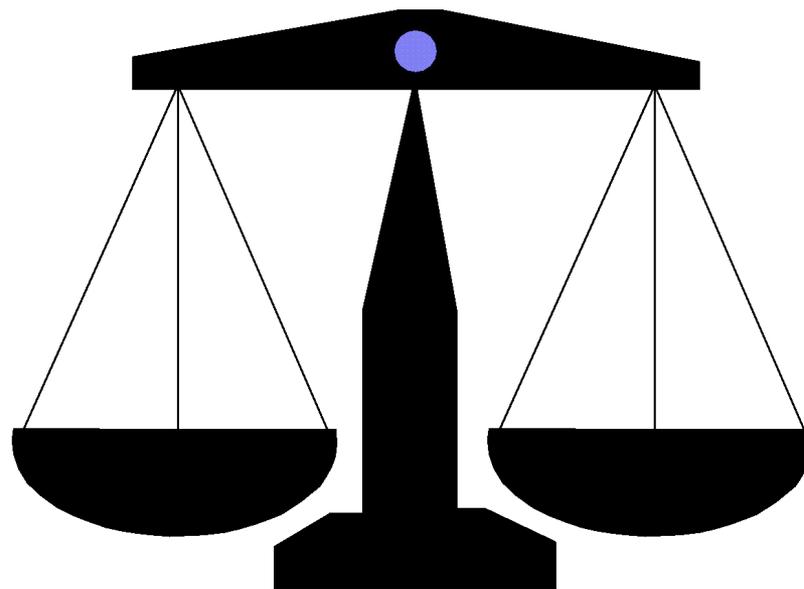
Примеры общественного участия/контроля

- **Объект ГЭЭ - проект ОИ расширения аэропорта Внуково (10 октября 2005 г.)**
- **отсутствие землеотвода/акта о резервировании земельного участка, нарушение ст. 29-30 ЗК РФ;**
- **отсутствие ОВОС и ОУ**
- **самозащита населения**
- **плохая проработка проекта**
- **трижды отрицательное заключение экспертов**
- **материальные потери – задержка на 8 месяцев!**



Примеры общественного неучастия – «имиджевые риски»

- Боровск – община староверов, изгнание застройщика
- 9 июня 2005 г. Решение Европейского Суда по правам человека: Фадеева против ОАО «Северсталь»
- Химкинский лес
- Охтинский небоскрёб Газпрома



Примеры последствий общественного НЕучастия/контроля

- **Обитатели Рублевки мечтают о дачах за 101 км из-за уплотнительной застройки (амбициозные проекты «Вимбильдана»)**
- **Потери в стоимости недвижимости («ландшафтная ценность» - существенная составляющая стоимости в странах Западной Европы, в США)**



Пренебрежение ОУ – неизбежный рост правового НИГИЛИЗМА

**Судебные «экологические» процессы –
недоверие к власти,
к правосудию**

Общественное участие в 21 веке

В 21 ВЕКЕ - в эпоху :

- **роста конфликта интересов**
- **в условиях нарастающей
уплотнительной застройки в
городах,**
- **бурного развития транспортных
коридоров и трубопроводов...**

Значимость ОУ/ОЭК для самого бизнеса (цивилизованного)

ОУ - это :



- источник альтернативной, более объективной информации;
- инструмент управления рисками (материальными, имиджевыми, проч.) и снижения социальной напряжённости
- инструмент для принятия обоснованных, справедливых = **рентабельных** и **устойчивых** решений (!)

Проблемы, выявленные «горячей линией» ОП РФ

- В списке предприятий-загрязнителей, составленном исполнителями Проекта ОП РФ «Экологическая ответственность», сформированном на основе поступивших на «Горячую линию» проекта за июль – ноябрь 2010 г. сигналов от общественности (жителей загрязнённых регионов и НКО), в настоящее время имеется 41 предприятие из различных федеральных округов РФ.**

Проблемы, выявленные «горячей линией» ОП РФ

- **СЗЗ** : исторически – особенно во многих городах, где размещены градообразующие предприятия - жилой сектор находится поблизости от промпредприятий. Зачастую отсутствуют санитарно-защитные зоны, либо их расчеты устарели и не обеспечивают экологическую и санитарно-эпидемиологическую безопасность жителей. Зачастую жилые кварталы или социальные объекты (школы, детские сады!!!) находятся непосредственно в санитарно-защитной зоне.
- *Зачастую вопрос об отселении людей не терпит промедления. Пример: СУМЗ. Часть поселка в г. Ревда в 1 км от СУМЗ, где в пробах почвы концентрация меди составляет сотни ПДК, свинца – десятки ПДК.*
- **Водопользование**: практически в каждом случае - систематическое нарушение правил водопользования и охраны водных объектов. Нарушается российское законодательство в области обращения с отходами производства.
- **АТМ. ВОЗДУХ**: систематическое загрязнение атмосферного воздуха стационарными источниками (предприятиями), почв, имеются нарушения по превышению установленных нормативов ПДС (ВСС) и ПДВ (ВСВ).

Проблемы, выявленные «горячей линией» ОП РФ

- **«ХВОСТЫ»** : нерешённость проблемы рекультивации отвалов санитарно-защитных зон, которые сами, в свою очередь, оказывают значительное негативное воздействие на окружающую среду, являясь источниками сильного загрязнения и тяжёлыми металлами, и иными опасными химическими соединениями, не приняты меры по ликвидации отвалов, несмотря на возможность их переработки (*пример: ОАО Пигмент, Тамбовская обл.*)
- **ПЭУ** : Проблема «прошлого экологического ущерба» - отсутствие современного эффективного правового регулирования

Проблемы, выявленные «горячей линией» ОП РФ

- **Игнорирование требований эко-безопасности:**
по результатам плановых проверок территориальными органами Росприроднадзора выделены хозяйствующие субъекты, которые не устраняют в установленные сроки выявленные нарушения, допускают многочисленные нарушения природоохранного законодательства и к которым ранее уже были применены административные меры воздействия государственными инспекторами Росприроднадзора.
- **Основная причина – смехотворность санкций**
(штрафы на юр.лица с многомиллионными прибылями – 3 тыс.руб., 10 000 руб.).

Явная несоразмерность выгоды от загрязнения ОС и наказанием, отсутствие превентивной роли санкций

Проблемы, выявленные «горячей линией» ОП РФ

- **Недостоверность информации** от предприятий - в основе расчётов нормативов :

*пример: анализ материалов инвентаризации и составленного на ее основе проекта ПДВ для ОАО «Пигмент» (Тамбовская обл.) показал : эти два вида работ выполнены ОАО «Пигмент» с нарушением нормативных требований, что повлекло за собой утверждение завышенных норм ПДВ,
в т.ч и **фенола (!!!)**.*

Проблемы, выявленные «горячей линией» ОП РФ

- **ВСВ и ВСС = неограниченное «право на загрязнение»:**

(1) Вызывает много нареканий и жалоб со стороны граждан и НКО практика выдачи КНО разрешений на временно согласованные выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ или сбросы отработавших вод и жидких отходов в водные объекты (ВСВ и ВСС), без должного при этом контроля за выполнением предприятием-загрязнителем обязательств по поэтапному снижению выбросов и сбросов.

(2) Очевидно, что данная область законодательства и правоприменительной практики нуждается в срочной ревизии и усовершенствовании – опять же с привлечением широкой общественности к обсуждениям и процессу принятия решений.

Рекомендации

- **Усиление роли государства:**
 - продуманная политика в области экол. Безопасности (система санкций и экономич. Механизмов для «продвинутого» бизнеса)
 - усиление ответственности за загрязнение ОС
 - отмена «экологических индальгенций» (ВСВ, ВСС)
 - **Усиление роли гражданского общества :**
 - развитие и законодательное закрепление процедур общественного участия (сбор информации, учёт общ.предпочтений);
 - финансовая и методическая поддержка НКО со стороны Государства
- * **Роль экологических НПО** : инициаторы и локомотивы ОК и ЭО в регионах
- * **Роль общественных палат в России** :
Обладая огромным потенциалом в сфере налаживания взаимодействия между различными секторами общества, в организации межсекторального диалога, ОП РФ может и должна стать локомотивом в решении указанных вопросов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- НЕ ВЫЯВЛЕНИЕ
- НЕ УЧЁТ
- ОТСУТСТВИЕ ОУ
= ДУРНОЙ И ОЧЕНЬ
«РИСКОВАННЫЙ» ТОН
!!!

- Спасибо за
ВНИМАНИЕ!

