



# СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Вопросы негативного воздействия на окружающую среду и ее охраны в последние годы приобретают все большую актуальность. Возрастает роль и государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ) как защитного механизма, позволяющего предотвращать чрезмерное негативное воздействие на окружающую среду. Рассмотрим, с какими сложностями сталкиваются природопользователи при попытках получить положительное заключение ГЭЭ на свои объекты.

*Ю. В. Юрченко, ведущий юрист «Пепеляев Групп»,  
эколог-аудитор, эксперт государственной  
экологической экспертизы ЕМУ Росприроднадзора*

В соответствии со ст. 31 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ), цель ГЭЭ – установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды.

Положительное заключение ГЭЭ – обязательное условие финансирования и реализации объекта ГЭЭ (абз. 2 п. 5 ст. 18 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ, далее – Закон № 174-ФЗ); правовым последствием получения отрицательного заключения ГЭЭ является запрет реализации объекта ГЭЭ (абз. 9 п. 5 ст. 11 Закона № 174-ФЗ).

## ОБЪЕКТЫ ГЭЭ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ

Объекты ГЭЭ перечислены в ст. 11 Закона № 174-ФЗ.

Применительно к деятельности, связанной с обращением с отходами, необходимо отметить следующие объекты.

1. Проектная документация на строительство и эксплуатацию объекта размещения (далее – ОРО) и/или обезвреживания отходов, проектная документация объектов капитального строительства (далее – ОКС), используемых для утилизации ТКО в качестве возобновляемого источника энергии (вторичных энергетических ресурсов),

а также проекты рекультивации земель, на которых размещались отходы как на законном основании (ОРО), так и без законных оснований (несанкционированные свалки) (п. 7.2 ст. 11 Закона № 174-ФЗ).

Необходимо понимать, что к ОРО, помимо полигонов для размещения ТКО и промышленных отходов, также относятся отвалы вскрыши, золоотвалы ТЭС, хвостохранилища и т. п. Все эти объекты (проектная документация на их строительство или реконструкцию) подлежат обязательной ГЭЭ.

Без положительного заключения ГЭЭ на такой объект нельзя получить разрешение на его строительство (а после строительства/реконструкции – ввести в эксплуатацию).

Кроме того, без положительного заключения экспертизы невозможно получить лицензию на осуществление этих видов деятельности (размещение, обезвреживание) по обращению с отходами. Это требование является обязательным в соответствии с Положением о лицензировании деятельности по обращению с отходами (утв. Постановлением Правительства от 26.12.2020 № 2290).

2. Техническая документация на новую технику, технологию, которые могут оказывать воздействие на окружающую среду, или вещества, которые могут поступать в окружающую среду (п. 5 ст. 11 Закона № 174-ФЗ).

Для примера, в соответствии с п. 5 ст. 11 Закона № 174-ФЗ, объектом ГЭЭ является техническая документация на новую установку по обезвреживанию, утилизации отходов, которая не может быть выпущена в обращение без соответствующего положительного заключения экспертизы. Новая продукция переработки отходов, также является объектом ГЭЭ по этому основанию.

Соответственно, если предприятие планирует использовать установку по утилизации отходов I–IV классов опасности или перерабатывать отходы с получением продукции, то в случае, если такое оборудование/продукция являются новыми, получить лицензию на деятельность по обращению с отходами можно, только представив в составе материалов обоснования лицензии положительное заключение ГЭЭ. Без него осуществлять соответствующую деятельность не получится.

Критерий новизны для продукции приведен в п. 1.2.11 Р 50-605-80-93 Рекомендаций по стандартизации. «Система разработки и постановки продукции на производство. Термины и определения» (утв. Приказом ВНИИстандарта от 09.07.1993 № 18), согласно которым новая продукция – это продукция, впервые изготовленная в стране, отличающаяся от выпускаемой улучшенными свойствами или характеристиками и получающая новое обозначение.



## К сведению

Если предприятие использует новое оборудование для утилизации отходов, для получения лицензии на такое обращение с отходами необходимо положительное заключение ГЭЭ.



Также, согласно разъяснениям Минприроды России (письмо от 07.10.2020 № 05-12-44/26282), новыми признаются техника, технология и вещества, впервые предлагаемые к использованию на территории Российской Федерации и прошедшие апробацию.

## ПРОЦЕДУРА ГЭЭ: СЛОЖНЫЕ МОМЕНТЫ

Требования к проведению ГЭЭ предусмотрены Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 07.11.2020 № 1796 (далее – Положение о ГЭЭ).

Проверка документации, материалов, представляемых на ГЭЭ, проходит в два этапа.

На первом этапе проверяется комплектность документов.

Требования к составу материалов, представляемых на ГЭЭ, установлены ст. 14 Закона № 174-ФЗ: в обязательном порядке это документы, обосновывающие намечаемую деятельность (проект или техническая документация), а также материалы оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС). В составе материалов ОВОС должны быть представлены документы о проведении общественных слушаний по объекту экспертизы (включая, помимо протокола общественных слушаний, тексты публикаций в СМИ, листы регистрации участников, журнал замечаний и предложений по документации).

Если первый этап пройден, содержание документации на соответствие требованиям природоохранного законодательства, отраслевых нормативно-технических документов оценивают эксперты.

Поскольку цель экспертизы – оценить допустимость оказываемого намечаемой деятельностью воздействия на окружающую среду, важна полнота представленных данных и материалов, обосновывающих выявленное негативное воздействие.

В этом смысле большое значение имеет качество инженерных изысканий, которые проводятся перед проектированием и позволяют получить данные, на которых основываются материалы ОВОС, и природоохранный раздел проектной документации.

Несмотря на то что отчеты о результатах инженерных изысканий не включены в перечень обязательной документации, представляемой на ГЭЭ, именно они содержат исходные данные о состоянии территории осуществления намечаемой деятельности, прогнозируемом воздействии с учетом фоновое состояние компонентов окружающей среды и предложения по природоохранным мероприятиям, позволяющим компенсировать и/или в некоторой степени минимизировать оказываемое негативное воздействие.

При проведении инженерных изысканий проводятся детальные исследования. Соответствующие документы прилагаются к отчетам, включая документы об отборе и анализе проб различных сред и объектов окружающей среды. При этом к количеству проб, площади исследуемой территории, перечню анализируемых веществ и показателей существуют нормативные требования, которые должны быть выполнены.

### КАЧЕСТВО ПРОВЕДЕНИЯ ИНЖЕНЕРНЫХ ИЗЫСКАНИЙ ОБЕСПЕЧИВАЕТ ПОЛНОТУ МАТЕРИАЛОВ ОВОС И ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ.

Это важно, потому что если представленные материалы не позволят эксперту оценить полноту выявленного воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, он не сможет сделать вывод о допустимости такого воздействия.

Именно неполнота, недостаточность документально подтвержденных сведений о воздействии, а также формальный подход к разработке природоохранных мероприятий (то есть устранимые недостатки) чаще всего являются причинами получения отрицательного заключения ГЭЭ.

Конечно, сложным этапом ГЭЭ является отработка замечаний экспертов.

Экспертная комиссия ГЭЭ состоит из независимых профессионалов в своем направлении по видам негативного воздействия на окружающую среду (обращение с отходами, воздействие на атмосферный воздух и водные объекты, недра, почвы и земельные ресурсы). Каждый эксперт высказывает свое независимое профессиональное мнение.

В соответствии с п. 2 ст. 16 Закона № 174-ФЗ, экспертом ГЭЭ не может быть:

- представитель заказчика документации, подлежащей ГЭЭ, или разработчика объекта ГЭЭ;
- гражданин, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с указанным заказчиком или с разработчиком объекта ГЭЭ;

- представитель юридического лица, состоящего с указанным заказчиком или с разработчиком объекта ГЭЭ в таких договорных отношениях.

Вопросы и замечания экспертов могут казаться непонятными или необоснованными, но отвечать на них нужно максимально полно и обоснованно.

Очень сложный момент – необходимость в сжатые сроки дорабатывать и иногда перерабатывать документацию, получать справки уполномоченных органов.

В соответствии с п. 12 Положения о ГЭЭ, срок проведения экспертизы не должен превышать 2 месяцев и может быть продлен на 1 месяц по заявлению заказчика.

В течение 2 месяцев проводится установочное заседание, на котором эксперты и проектировщики, заказчик экспертизы обмениваются вопросами и комментариями по представленной документации. Затем эксперты формируют вопросы и замечания, которые направляются для отработки заказчику и проектировщикам. Далее, с учетом полученных ответов и откорректированной документации эксперты готовят индивидуальные заключения, на основании которых подготавливается сводное заключение. Это очень большая и сложная работа. Поэтому не стоит пренебрегать правом на продление экспертизы, от этого может зависеть ее результат.

Таким образом, чтобы получить положительный результат, важно:

- правильно выстроить работу с экспертной комиссией, не спорить, но подробно разъяснять эксперту содержание материалов, уточнять вопросы;
- если вопросы экспертов требуют доработки материалов или получения сведений у государственных органов, стоит просить продления, для того чтобы качественно и полно проработать вопросы и замечания, представить полные сведения.

Это важно, в том числе и потому, что отрицательное заключение ГЭЭ очень трудно отменить. В судебной практике встречаются решения в пользу заказчика экспертизы в основном в связи с нарушением требований ст. 16 Закона № 174-ФЗ ► **стр. 00**.



По делу № А32-11578/2020 судом отказано в признании недействительным отрицательного заключения ГЭЭ, поскольку Обществом не представлены доказательства некомпетентности членов экспертной комиссии по персональному ее составу, как и доказательств необоснованности замечаний, изложенных в экспертном заключении.

По делу № А56-7997/2019 судом признано недействительным заключение экспертной комиссии ГЭЭ ППЛРН в связи с нарушением Управлением Росприроднадзора порядка формирования экспертной комиссии: ряд лиц, привлеченных в качестве экспертов при проведении ГЭЭ, не соответствуют требованиям пп. 2 и 5 ст. 16 Закона № 174-ФЗ.



## СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ ГЭЭ

В правоприменительной практике возникает очень много спорных ситуаций, связанных с толкованием и применением положений Закона № 174-ФЗ.

1. Например, вопрос об отнесении объекта строительства или вида деятельности к объекту экспертизы.

Особенно показательным примером здесь является экспертиза документации на новую технику, технологию или вещества. Несмотря на простую формулировку п. 5 ст. 11 Закона № 174-ФЗ, именно по этому объекту ГЭЭ много судебных споров ▶ **стр. 00**.

Также возникает вопрос о дублировании экспертиз: например, если технология термического обезвреживания (или утилизации) отходов получила положительное заключение ГЭЭ, зачем проходить экспертизу на разработанное оборудование, работающее по этой технологии?

И другой похожий вопрос: если технология включена в ГОСТы или информационно-технические справочники по НДТ, зачем проводить экспертизу на разработанное оборудование, работающее по этой технологии?

Законом № 7-ФЗ установлена презумпция экологической опасности любой хозяйственной деятельности (ст. 3), поэтому даже если технология включена в документы национальной системы стандартизации и новой не является, при разработке нового оборудования ст. 32, 33 Закона № 174-ФЗ предусмотрено проведение ОВОС и ГЭЭ, так как необходимо оценить уровень негативного воздействия при эксплуатации нового оборудования.



По делу № А60-26763/2021 уполномоченный орган отказал в утверждении нормативов предельно допустимых выбросов, указав на необходимость предоставления положительного заключения ГЭЭ на крематор и лагуны.

Статьей 11 Закона № 174-ФЗ установлено, что проекты технической документации на новую технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду, являются объектами ГЭЭ.

С учетом этого для оценки воздействия (влияния) на окружающую среду новых веществ, поступающих в атмосферный воздух в результате деятельности крематора и лагун, выводы уполномоченного органа о необходимости предоставления положительного заключения ГЭЭ на указанные объекты признаны судами законными и обоснованными.

По другому делу (№ А65-14099/2021) по результатам рассмотрения заявления Общества и приложенных к нему документов уполномоченным органом вынесен приказ об отказе в предоставлении лицензии на осуществление деятельности по утилизации отходов I–IV класса опасности. Причина – отсутствие положительного заключения ГЭЭ на используемое оборудование в нарушение требований подп. «г» п. 3 Положения № 2290.

Суды признали, что проект технической документации на установку для утилизации отходов является объектом ГЭЭ, поскольку технология, реализуемая приобретенным оборудованием, отсутствует в информационно-техническом справочнике по наилучшим доступным технологиям, размещенным в открытом доступе на сайте Росстандарта (<https://www.rst.gov.ru/portal/gost/home/activity/NDT>, <http://burondt.ru/index/its-ndt.html>).

Ссылка Общества на письмо ФГБОУ ВО «ПГТУ», согласно которому технология производства бруса из измельченных древесных частиц не является новой, известна давно и широко применяется при изготовлении топливных брикетов, пеллет, брусьев и других погонажных изделий для строительства, судами отклонена.

Судами отмечено, что в указанном письме отсутствуют ссылки на действующие технические условия, технологические регламенты, которые уже используются на территории РФ.

Еще один вопрос: кто должен проводить в этом случае ОВОС – разработчик или покупатель, лицо, которое будет эксплуатировать установку?

С точки зрения эффективности и рациональности ОВОС эта обязанность должна быть у покупателя оборудования, поскольку оценка воздействия осуществляется исходя из условий конкретной территории (где располагается промплощадка и будет работать оборудование).

Но Положением об ОВОС (утв. Приказом Минприроды от 01.12.2020 № 999) обязанность по проведению ОВОС возложена на разработчика, которому необходимо оценить воздействие от работы его оборудования на всей территории РФ, по климатическим зонам. То есть ему необходимо найти похожие объекты (типовые площадки) в каждой климатической зоне и провести ОВОС по количеству климатических зон в России. Это очень большая и дорогая работа.

В связи с этим некоторые разработчики отказываются проходить ГЭЭ и реализуют свое оборудование без положительного заключения экспертизы.

В этом случае негативные правовые последствия возникают у покупателей: отказ в оформлении/продлении лицензии на деятельность по обращению с отходами, предписания уполномоченных органов при проведении проверок, привлечение к административной ответственности.



По делу № А56-38908/2020 судами установлено, что после утверждения положительного заключения ГЭЭ в проектную документацию ОКС были внесены изменения: платежи за выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух в период реализации проекта, плата за замутнение и химическое загрязнение воды в месте производства работ и грунта отвала переведены в разряд справочных и далее в расчетах не подлежали учету в качестве обязательных.

С учетом этих обстоятельств, руководствуясь п. 8 ст. 11 Закона № 174-ФЗ, суды признали предписание уполномоченного органа о повторном получении положительного заключения ГЭЭ на измененную проектную документацию законным и обоснованным.

По другому делу (№ А60-73514/2019) предписание уполномоченного органа признано судами недействительным, поскольку установлено, что судом общей юрисдикции было выявлено отсутствие доказательств выполнения работ по расширению шлакового отвала с отступлениями от проекта, прошедшего ГЭЭ. Фактов, свидетельствующих о внесении изменений в документацию, получившую положительное заключение экспертизы, не установлено.

2. Также по объектам ГЭЭ, которые относятся к ОКС (например, ОРО), спорным моментом является необходимость повторного прохождения экспертизы в случае окончания срока действия ранее выданного положительного заключения.

С 2021 г. (в связи с принятием нового Положения о ГЭЭ) сроки действия заключений ГЭЭ установлены нормативно и для таких объектов соответствуют сроку реализации объекта экспертизы (т. е. определенному в проектной документации).

3. Основания для повторной экспертизы; например, в связи с тем, что в процессе строительства по какой-то причине были допущены любые отступления от проекта (абз. 3 п. 8 ст. 11 Закона № 174-ФЗ).

С 2020 г. в п. 8 ст. 11 Закона № 174-ФЗ внесены изменения, и теперь не любые, а только существенные отступления от проекта при реализации объекта экспертизы, влияющие на уровень негативного воздействия, или изменение областей применения НДТ влекут необходимость прохождения ГЭЭ.

При этом в последний абзац п. 8 подобные оговорки не включены. Это означает, что если в проектную документацию внесены изменения – любые, даже не влияющие на уровень негативного воздействия, необходимо повторно получить положительное заключение ГЭЭ ▶ **стр. 00.**

## ОСОБЕННОСТИ ПРОХОЖДЕНИЯ ГЭЭ В 2022 ГОДУ

Постановлением Правительства от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 году» (Приложение № 8) предусмотрены некоторые особенности прохождения ГЭЭ. Так, не проводится ГЭЭ:

- объектов, финансируемых из бюджетов в рамках национальных проектов и госпрограмм (за исключением объектов I категории, объектов утилизации, обезвреживания, размещения отходов и некоторых других);
- проектной документации на объект экспертизы по решению заказчика в случае внесения изменений в проектную документацию, связанных с заменой оборудования и материалов на аналоги, имеющие идентичные технические характеристики, если это не приводит к изменению характеристик негативного воздействия (подтверждением является заключение разработчика проектной документации, содержащее обоснование в виде пояснений, расчетов и выводов).

Кроме того, не проводится повторная ГЭЭ, если вносимые в проект изменения не затрагивают мероприятия по охране окружающей среды и параметры негативного воздействия.

Срок действия положительного заключения экспертизы, истекающий в период с 14 марта 2022 г. до 31 декабря 2022 г., продлевается до 31 декабря 2023 г., если реализация объекта ГЭЭ осуществляется без отступления от документации, получившей положительное заключение ГЭЭ, с учетом уже перечисленных исключений. ♻️