

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**  
**Положения об организации и проведении общественных обсуждений**  
**о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит**  
**экологической экспертизе, утверждённого постановлением Администрации**  
**г.Тюмени 13 октября 2006 года № 18-пк (в редакции от 11 апреля 2022 г.)**

г. Тюмень

15 декабря 2022 г.

Состав экспертной группы общественной экспертизы утверждён на заседаниях Совета Общественной палаты Тюменской области (протокол № 31с/21 от 8.12.2021 г., протокол № 18с/22 от 14.09.2022 г.):

Абрамов Николай Васильевич – доктор сельскохозяйственных наук, заведующий кафедрой почвоведения и агрохимии Агротехнологического института Государственного аграрного университета Северного Зауралья, член Общественной палаты Тюменской области

Германова Татьяна Витальевна – доцент Тюменского индустриального университета, кандидат технических наук, член Группы экологического контроля Общественной палаты Тюменской области, член Коллегии экологов Общественного совета г.Тюмени

Синдирева Анна Владимировна - заведующий кафедрой геоэкологии и природопользования Тюменского государственного университета, доктор биологических наук, председатель Комиссии по охране окружающей среды и экологическому воспитанию Общественной палаты Тюменской области

Старикова Галина Васильевна – доцент Тюменского индустриального университета, кандидат технических наук, член Группы экологического контроля Общественной палаты Тюменской области, член Коллегии экологов Общественного совета города Тюмени

Тепляков Дмитрий Олегович - доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, член Общественной палаты Тюменской области

Фахрутдинов Альберт Кабирович – председатель Группы экологического контроля Общественной палаты Тюменской области, член регионального штаба Общероссийского общественного движения «Народный Фронт «За Россию»

Чижов Борис Ефимович – доктор сельскохозяйственных наук, Заслуженный лесовод России, член Группы экологического контроля Общественной палаты Тюменской области, член Общественного совета при Департаменте недропользования и экологии Тюменской области

Общественная экспертиза проведена в рамках Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Закона Тюменской области «Об осуществлении общественного контроля в Тюменской области», Закона Тюменской области «Об Общественной палате Тюменской области», в соответствии с Решениями Совета Общественной палаты Тюменской области (протокол № 31с/21 от 8.12.2021 г., протокол № 18с/22 от 14.09.2022 г.).

## Использованные документы и материалы

1. Конституция Российской Федерации.
2. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 № 131-ФЗ.
4. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.
5. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 № 174-ФЗ.
6. Устав города Тюмени, принятый Решением Тюменской городской Думы от 16 марта 2005 г. № 162.
9. О полномочиях и общественном контроле в системе местного самоуправления. Коллективная монография. – Общественная палата Российской Федерации. М., 2016 г.
10. Письмо Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 10.11.2011 г. № 12-50/15407-ОГ.
11. Письмо Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 31.10.2016 г. № 12-29/29056.
12. Требования к материалам оценки воздействия на окружающую среду, утверждённые приказом Минприроды России от 1 декабря 2020 г. № 999.
13. Газета «Экология и право», 2017 г., № 3 (67).
14. Порядок организации и проведения на территории муниципального образования «город Екатеринбург» общественных обсуждений по вопросам планируемой (намечаемой) хозяйственной и иной деятельности, включая деятельность, которая подлежит экологической экспертизе, утвержденный постановлением Администрации г.Екатеринбурга от 28.10.2021 г. № 2327.

## ВВЕДЕНИЕ

Придавая важное значение участию граждан и общественных организаций в принятии градостроительных решений, Общественная палата РФ в 2016 году подготовила и опубликовала коллективную монографию о полномочиях и общественном контроле в системе местного самоуправления. Настоящее Заключение во многом согласуется с указанной монографией.

Институт публичных слушаний и общественных обсуждений (далее, «слушаний (обсуждений)» предусмотрен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Градостроительным кодексом РФ в качестве одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, к мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права на местное самоуправление, относится выявление и учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности. Преследуя цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер, федеральный законодатель предусмотрел проведение публичных слушаний, в рамках которых должно проходить, не ограничиваясь сбором предложений и замечаний, публичное обсуждение таких вопросов (статья 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания, по смыслу статьи 3 Конституции РФ и федерального законодательства, которым регулируется их

проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам (Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 № 931-О-О). Согласно поправке 2020 года в п. 6 ст. 126 Конституции Российской Федерации правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации придается особое значение: Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом Российской Федерации, не подлежат применению в ином истолковании.

Согласно ст.28 ФЗ № 131-ФЗ публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования. На публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься проекты таких актов, как устав муниципального образования, планы и программы его развития, местный бюджет, правила землепользования и застройки, планировка территорий, а также ряд других важнейших вопросов и градостроительных решений, касающихся жизни граждан муниципального образования.

Культура обсуждения общественно значимых решений в Российской Федерации находится в начале формирования. Применение различных процедур обсуждения проектов общественно значимых решений особенно важно именно на муниципальном уровне как наиболее приближенном к населению уровне публичной власти. Однако, на практике нередко встречается формальное отношение к публичным слушаниям (обсуждениям) со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления. В силу того, что законодательство предусматривает обязательное проведение слушаний (обсуждений), они проводятся довольно часто, но нередко наблюдается подмена цели их проведения: вместо объективного обсуждения проблем они используются для формального одобрения заранее определённых решений.

Порядок организации и проведения слушаний (обсуждений) регулируется федеральным законодательством лишь в самых общих чертах, поэтому ведущую роль в правовом регулировании этого вопроса играют муниципальные правовые акты (в том числе рассматриваемые в настоящем Заключении).

В городе Тюмени слушания (обсуждения) организуются как в форме собраний, так и при помощи средств дистанционной связи, на которые приглашаются заинтересованные лица, должностные лица органов местного самоуправления, граждане и депутаты.

Является очевидным, что нормативные акты, содержащие порядок проведения слушаний (обсуждений), должны предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте их проведения, заблаговременное ознакомление с материалами слушаний (обсуждений), другие меры, обеспечивающие участие в них жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) их результатов.

Поскольку главной целью слушаний (обсуждений) являются выявление и учёт мнений жителей муниципального образования, критерием оценки муниципальных правовых актов является возможность проведения действительного объективного обсуждения проектов и решений.

Нередко орган местного самоуправления, принявший решение о проведении слушаний (обсуждений), сам назначает председательствующего на слушаниях. Председательствующий должен вести слушания (обсуждения), организует составление протокола, а также представляет итоговый документ.

Одна из проблем связана с формированием и составом оргкомитета по проведению слушаний (обсуждений). Этот вопрос не урегулирован рассматриваемым Положением. Если оргкомитет формируется целиком из муниципальных служащих и представителей заказчика (что обычно и бывает), то с большой вероятностью можно предположить, что на слушаниях (обсуждениях) будет преобладать позиция заказчика. Представляется правильной формулировка, согласно которой лица, замещающие должности государственной и муниципальной службы, и представители заказчика не должны составлять более половины состава оргкомитета. Остальная часть должна формироваться из представителей общественности муниципального образования.

Другая проблема касается определения перечня лиц, приглашённых для участия в слушаниях (обсуждениях). Это достаточно важный вопрос, от решения которого также в значительной степени зависит исход мероприятия. Данная проблема тоже не затрагивается в рассматриваемом правовом акте. Поэтому в рассматриваемом Положении целесообразно закрепить норму о том, что при определении круга лиц, приглашённых для участия в слушаниях (обсуждениях), оргкомитет должен исходить из принципа плюрализма мнений по обсуждаемому вопросу.

Третья проблема связана со временем проведения публичных слушаний. Рассматриваемым Положением не урегулировано, в какое время следует проводить слушания (обсуждения): в рабочее или во вне рабочее время. Выбор той или иной позиции связан с тем, для кого это время должно быть удобно – для служащих органов местного самоуправления или для граждан. Так, например, публичные слушания по оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду при благоустройстве лесопарка «Затюменский» в 2016 году были проведены в один из выходных дней начала мая с 11 до 13 часов дня. Представляется, что слушания (обсуждения) проводятся именно для граждан, поэтому правильнее проводить их во вне рабочее время, но в рабочие дни.

Четвёртая проблема связана с итогами слушаний (обсуждений). По результатам проведения слушаний (обсуждений) должен быть подготовлен итоговый документ (заключение, резолюция, рекомендации). Однако вопрос о том, как рождается этот документ, в рассматриваемом Положении раскрывается недостаточно. Как следствие, на практике нередки случаи, когда по итогам слушаний (обсуждений) составляется заключение, не отражающее весь спектр выраженных мнений (отражающее лишь нужное организатору мнение). В этом случае слушания (обсуждения) просто теряют смысл, теряется и доверие граждан к этому институту. Чтобы не допустить этого, в рассматриваемом Положении следует указать, что заключение должно отражать в обобщённом виде позиции всех участников.

Пятая проблема связана с тем, что в рассматриваемом Положении не указано, каким образом и в какой степени должны быть учтены замечания и предложения участников слушаний (обсуждений), а также не обязывает в случае отказа (неучета замечаний) давать ответ мотивированно и в письменном виде. Соответственно, у участников, чьи замечания не учтены, может сложиться впечатление, что решение принято необоснованно, что не способствует доверию к власти в целом и нарушает принцип открытости органов публичной власти, закреплённый в п. 1 ст. 4 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

На Заседании Совета по развитию местного самоуправления, проведённом Президентом России В.В.Путиным в Кирове 5 августа 2017 г., были отмечены такие

проблемы, как «неудобное время проведения собраний - как правило, это делается в рабочее время, не все могут прийти; недостаточная вместимость и доступность помещений, в том числе и для лиц с ограниченными физическими возможностями; участие в публичных слушаниях лиц, не проживающих на территории, в отношении которой проводится соответствующее слушание; необоснованное игнорирование в итоговых документах предложений и замечаний участников публичных слушаний, которые высказывались в ходе собрания».

Как указывает генеральный директор Института территориального планирования «Урбаника», специалист по городскому развитию Антон Финогенов в статье «Необходимо учитывать интересы всех сторон градостроительного процесса», опубликованной в журнале «Экология и право» от июля 2017 г. (№ 3(67)), «инструменты превращения слушаний (обсуждений) в формальные акты общеизвестны и просты: информировать о них так, чтобы никто не заметил, проводить в максимально неизвестное, неудобное время. Если первое и второе получилось плохо, нагнать «массовку», которая будет создавать шумовой фон, клясться в любви и верности и демонстрировать позитивные эмоции по отношению к проекту».

Нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления могут быть установлены дополнительные требования к порядку проведения и организации слушаний (обсуждений).

Нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования могут быть урегулированы такие не предусмотренные федеральным законодательством процедурные вопросы, как:

- регистрация участников слушаний (обсуждений);
- продолжительность слушаний (обсуждений);
- регламент проведения слушаний (обсуждений);
- порядок составления и подписания протокола слушаний (обсуждений).

На федеральном уровне остаются неурегулированными многие вопросы, касающиеся проведения слушаний (обсуждений), и которые для восполнения пробелов в праве должны быть конкретизированы на местном уровне, например: какое число жителей муниципального образования должно принимать участие в публичных слушаниях, чтобы они могли быть признаны состоявшимися, и кто будет в дальнейшем контролировать выполнение условий, выдвинутых жителями при проведении слушаний (обсуждений), а также ряд других.

Хотя порядок организации и проведения слушаний (обсуждений) определяется Уставом муниципального образования или правовыми актами представительного органа местного самоуправления, муниципальными правовыми актами могут быть урегулированы лишь отдельные вопросы организации и проведения слушаний (обсуждений).

Пробелы федерального законодательства в этой сфере должны быть ликвидированы муниципальными правовыми актами, так как недостаточная проработанность норм федерального законодательства со временем может привести к игнорированию мнения населения при принятии соответствующих решений, а по сути, пробелы в процедуре публичных слушаний подпадают под признаки коррупциогенного фактора «неполнота административных процедур», закреплённого в пп. «ж» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96).

Статья 9 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления относит организацию общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической

экспертизе, так как согласно статье 19 названного Закона при подготовке заключения государственной экологической экспертизы экспертной комиссией государственной экологической экспертизы и при принятии решения о реализации объекта государственной экологической экспертизы должны рассматриваться материалы, направленные в экспертную комиссию государственной экологической экспертизы и отражающие общественное мнение.

Ранее процедура проведения оценки воздействия на окружающую среду, включая общественные обсуждения, регулировалась приказом 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». С 01 сентября 2021 г. этот приказ признан не подлежащим применению в связи с вступлением в силу с указанной даты приказа Минприроды России от 01.12.2020 № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду».

Анализ указанных Требований показал, что, скорее всего, они были разработаны и приняты в связи с многочисленными обращениями застройщиков и проектных организаций для облегчения всех «формальностей», что приводит к неполноте и закрытости оценки влияния хозяйственной деятельности на окружающую среду.

В частности, выявлены следующие существенные недостатки документа.

1) согласно п.п.7.9.1. Требований, в случае, если намечаемая деятельность планируется на территории всей Российской Федерации - информирование общественности осуществляется только органом местного самоуправления по месту регистрации заказчика, ответственным за организацию и проведение общественных обсуждений. Между тем, всегда имеется конкретное место, где осуществляется «пробная» деятельность, первая попытка реализации запроектированной деятельности на практике или где будет преимущественно осуществляться планируемая деятельность. Однако, местное население не будет об этом информировано, зато будут проводиться «обсуждения» по месту даже не фактического нахождения, а регистрации заказчика, где местному населению это будет абсолютно неинтересно, так как их права и интересы не затрагиваются, то есть получается профанация, а не реальное общественное обсуждение. В качестве примера можно привести общественные обсуждения по проекту технической документации «Технология получения грунта минерального технического», включая предварительные материалы по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), организованные в соответствии с распоряжением Администрации г. Тюмени от 21.01.2022 г. № 21 (см.Приложение к настоящему Заклучению).

2) Требования не содержат обязанности опубликования протокола состоявшегося общественного обсуждения и протокола состоявшегося опроса на официальном сайте органа местного самоуправления, что позволяет скрыть от общественности различные нарушения и риски, которым подвергается населения в результате намечаемой деятельности.

3) срок действий Требований ограничен первым сентября 2027 г. Между тем, для обеспечения стабильности в области оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду и формирования устойчивой практики проведения этой оценки необходим минимальный срок хотя бы 10 лет. Частое изменение федеральных Требований влечёт изменение многочисленных местных положений о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду, появляется неразбериха в правоприменении, приходится выпускать дополнительные письма на федеральном уровне (Росприроднадзор), разъясняющие непонятные или двусмысленные положения новых Требований, заказчики и органы местного самоуправления не успевают ознакомиться с изменениями или их не знают или неправильно толкуют, и всё это приводит к ненадлежащей оценке воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, нарушениям права граждан на благоприятную окружающую среду.

4) Требования содержат на выбор такие формы «общественных обсуждений», как конференция, круглый стол, анкетирование, консультации с общественностью, «простое информирование» (сбор замечаний, комментариев и предложений), которыми может обойтись заказчик, что непозволительно упрощает процедуру общественных обсуждений, их можно проводить «келейно» без фактического оповещения широкого круга общественности о проведении этих мероприятий и их результатах.

Очевидно, что заказчикам (исполнителям) нельзя доверять выбор формы общественных обсуждений, так как они не заинтересованы в том, чтобы получить как можно больше замечаний и создать самим себе препятствия в реализации намечаемой ими деятельности, их интерес прямо противоположен.

Рассматриваемым Положением об организации и проведении общественных обсуждений о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе, утверждённым постановлением Администрации г. Тюмени от 13 октября 2006 г. № 18-пк в последней редакции установлено, что предметом общественных обсуждений, проводимых в соответствии с Положением, являются проект технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду, или предварительные материалы по оценке воздействия на окружающую среду, или объект экологической экспертизы, включая предварительные материалы оценки воздействия на окружающую среду (далее - объект общественных обсуждений).

Общественные обсуждения проводятся в следующих формах:

- а) простое информирование;
- б) опрос;
- в) общественные слушания;
- г) иная форма общественных обсуждений, обеспечивающая информирование общественности.

Органом Администрации города Тюмени, уполномоченным на реализацию указанного Положения, по-прежнему является Департамент городского хозяйства Администрации города Тюмени (далее - уполномоченный орган).

Назначение общественных обсуждений осуществляется муниципальным правовым актом Администрации города Тюмени о проведении общественных обсуждений (далее - акт о проведении общественных обсуждений).

С целью организации и проведения общественных обсуждений уполномоченный орган выполняет следующие мероприятия:

а) осуществляет подготовку проекта акта о проведении общественных обсуждений в срок, не превышающий 14 календарных дней со дня регистрации уведомления;

б) обеспечивает официальное опубликование акта о проведении общественных обсуждений в сетевом издании "Официальные документы города Тюмени" ([www.tyumendoc.ru](http://www.tyumendoc.ru)) и размещение на официальном сайте Администрации города Тюмени в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в течение 5 рабочих дней со дня его принятия;

в) осуществляет иные мероприятия, необходимые для организации и проведения общественных обсуждений.

К участию в общественных слушаниях допускаются лица, имеющие, в соответствии с настоящим Положением, право принимать участие в общественных обсуждениях и прошедшие соответствующую регистрацию (далее - участники общественных слушаний).

В течение 5 рабочих дней после окончания проведения общественных слушаний уполномоченным органом составляется протокол общественных слушаний в двух экземплярах. Протокол подписывается представителями уполномоченного органа, представителями заказчика (исполнителя), уполномоченными представителями участников общественных слушаний.

Один экземпляр протокола общественных слушаний хранится в уполномоченном органе, другой экземпляр направляется заказчику (исполнителю).

#### Порядок проведения общественных обсуждений в форме опроса.

В целях проведения опроса заказчик (исполнитель) привлекает организацию, специализирующуюся на проведении социологических исследований, либо обеспечивает проведение опроса собственными силами.

Итоговым документом опроса является протокол, в котором указываются:

- а) объект общественных обсуждений;
- б) формулировка вопроса, предлагаемого при проведении опроса;
- в) способ информирования участников опроса о сроках проведения опроса, месте размещения и сбора опросных листов, в том числе в электронном виде;
- г) число полученных опросных листов;
- д) число опросных листов, признанных недействительными;
- е) результаты опроса, включая дополнительные к поставленным вопросам позиции, замечания, предложения и комментарии, выявленные по объекту общественных обсуждений.

В течение 5 рабочих дней после окончания проведения опроса уполномоченным органом составляется протокол общественных обсуждений в двух экземплярах. Протокол подписывается председателем комиссии, секретарем комиссии, представителями заказчика (исполнителя).

Один экземпляр протокола общественных обсуждений хранится в уполномоченном органе, другой экземпляр направляется заказчику (исполнителю).

### **ВЫВОДЫ, ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

1. Для полной возможности граждан, организаций и других заинтересованных лиц реализовывать и защищать свои права и законные интересы, установленные Конституцией РФ, Законом «Об охране окружающей среды», Требованиями к материалам оценки воздействия на окружающую среду, утверждёнными приказом Минприроды России от 1 декабря 2020 г. № 999, и другими нормативно-правовыми актами, рекомендовать Администрации города Тюмени внести в рассматриваемый нормативный акт изменения, указанные в настоящем Заключение общественной экспертизы.

2. Рассматриваемое Положение было разработано и принято в 2006 году в целях реализации Федерального закона «Об экологической экспертизе» и Положения об ОВОС 2000 года. В связи с утратой силы федерального Положения об ОВОС и принятия вместо него Требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду, утверждённых приказом Минприроды от 01.12.2020 г. № 999, в рассматриваемое тюменское Положение об ОВОС были внесены, в частности, такие существенные изменения, как исключено требование о подписании Протокола общественных обсуждений представителями общественных организаций и гражданами; исключено требование о размещении этого Протокола на сайте Администрации г.Тюмени; допускается проведение обсуждений в форме опроса и т.д.

Между тем, именно необходимость представления Протокола общественных обсуждений в орган государственной экологической экспертизы в целях получения положительного заключения государственной экологической экспертизы, вынуждает застройщиков проводить такие обсуждения и ставить в известность население о намерениях построить экологически опасный объект. Именно благодаря такому общественному обсуждению в 2021 году гражданам с помощью общественников-

экологов удалось добиться переноса места строительства завода ферросплавов, недопустив его строительство вблизи микрорайона «Новоантипинский» г. Тюмени.

Следует отметить, что рассматриваемое тюменское Положение в предыдущей редакции «верой и правдой» служило тюменцам в течение 15 лет, являлось фактически единственным действенным препятствием для размещения опасных экологических объектов и принятия потенциально опасных решений органами власти, так как они понимали, что скрыть от населения такие решения будет сложно. Теперь, с принятием в 2022 году изменений в рассматриваемое Положение, это сделать будет легче. Между тем, в ближайшие годы тюменцам придётся столкнуться с намечаемым строительством крематория в районе д. Патрушева, рекультивацией действующего полигона твёрдых коммунальных отходов на 9-ом км Велижанского тракта, реконструкцией особо охраняемой природной территории «Лесопарк им. Гагарина» и др.

**Поэтому целесообразно внести в рассматриваемое Положение дополнение, согласно которому в случае внесения изменения в проектную (включая техническую) документацию изменений и дополнений после проведения общественных обсуждений, если эти изменения и дополнения внесены в раздел «Охрана окружающей среды» и/или касаются основных инженерных (технических) решений, которые обеспечивают реализацию проекта, необходимо проведение дополнительных общественных обсуждений.**

**3. Внося изменения в рассматриваемое Положение, Администрация г. Тюмени упустила из виду самое существенное и единственное достоинство новых Требований к материалам ОВОС: теперь материалы ОВОС являются основанием для разработки документации не только для объектов государственной экологической экспертизы, но и всех других объектов капитального строительства, подпадающих под проведение государственной экспертизы проектной документации, разрабатываемой в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 г. № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», в состав которого обязательно должны входить результаты оценки воздействия объекта строительства на окружающую среду (Раздел 8 «Перечень мероприятий по охране окружающей среды»). Это подтверждается и письмами Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 10.11.2011 г. № 12-50/15407-ОГ, от 31.10.2016 г. № 12-29/29056, согласно которым проведение ОВОС планируемой деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, является обязательным, в том числе в отношении объектов, документация которых не является объектом государственной экологической экспертизы.**

**Более того, назначение рассматриваемого Положения в нарушение Требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду, утверждённых приказом Минприроды от 01.12.2020 г. № 999, неправомерно изменено (сужено), так как предполагает обсуждения технического задания и предварительных материалов по ОВОС только в случаях, когда предметом технического задания и обсуждения является объект государственной экологической экспертизы.**

**В связи с изложенным в целях приведения рассматриваемого Положения в соответствие с текстом Требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду, утверждённых приказом Минприроды от 01.12.2020 г. № 999, изменить наименование рассматриваемого Положения, изложив его в следующей редакции: «Положение об организации и проведении общественных обсуждений о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в том числе по объектам государственной экологической экспертизы».**

**Также в пункт 1.1. рассматриваемого Положения необходимо внести изменения: перед словами «подлежит экологической экспертизе» изложить: «в том числе». Такое изменение нужно произвести и в других пунктах рассматриваемого Положения.**

**4. Согласно пункту 1.5. рассматриваемого Положения, «правом участвовать в общественных обсуждениях обладают жители города Тюмени, достигшие к моменту их проведения 18 лет и зарегистрированные на территории города Тюмени, общественные организации (объединения), представители органов государственной власти, органов местного самоуправления (далее также - общественность)». Представляется, что представителей органов государственной власти и местного самоуправления относить к «общественности» некорректно. Более правильной является следующая формулировка: правом участвовать в общественных обсуждениях обладают жители города Тюмени, достигшие к моменту их проведения 18 лет и зарегистрированные на территории города Тюмени, представители общественности, органов государственной власти и органов местного самоуправления».**

**5. Согласно пункту 2.5. рассматриваемого Положения, с целью организации и проведения общественных обсуждений уполномоченный орган выполняет следующие мероприятия:**

а) осуществляет подготовку проекта акта о проведении общественных обсуждений в срок, не превышающий 14 календарных дней со дня регистрации уведомления в Администрации города Тюмени, и обеспечивает его согласование в порядке, предусмотренном муниципальным правовым актом Администрации города Тюмени;

б) обеспечивает официальное опубликование акта о проведении общественных обсуждений в сетевом издании «Официальные документы города Тюмени» ([www.tyumendoc.ru](http://www.tyumendoc.ru)) и размещение на официальном сайте Администрации города Тюмени в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в течение 5 рабочих дней со дня его принятия.

Таким образом, надлежащее информирование общественности о проведении общественных обсуждений в городе Тюмени **не осуществляется**, поскольку Положением не предусмотрена публикация акта о проведении общественных обсуждений в печатном средстве массовой информации, а также оповещение жителей посредством радио и телевидения, а в некоторых случаях и посредством размещения объявлений на информационных стендах многоквартирных домов.

Круг участников обсуждений ограничивается лицами, владеющими компьютерными знаниями, навыками работы в Интернете, и знающими, в каких именно разделах (страницах) указанных сайтов публикуется соответствующая информация, располагающих временем для ежедневного их просмотра. Более того, не предусмотрена публикация в печатном средстве массовой информации и самих материалов, выносящихся на общественное обсуждение.

**В связи с этим в рассматриваемое Положение необходимо внести дополнение, предусматривающее обязательную публикацию акта о проведении общественных обсуждений и сокращённого содержания обсуждаемых материалов в печатном средстве массовой информации, а также обязательное оповещение населения о проведении обсуждений посредством радио и телевидения, а в некоторых случаях посредством размещения объявлений на информационных стендах многоквартирных домов. Кроме того, необходимо предусмотреть норму, согласно которой граждане, желающие ознакомиться обсуждаемыми материалами в полном объёме на бумажном носителе, могут подойти в определённое помещение**

Администрации города Тюмени в определённое время и ознакомиться с указанными материалами.

**6. Рассматриваемое Положение не содержит обязанности опубликования протокола состоявшегося общественного обсуждения и протокола состоявшегося опроса на официальном сайте органа местного самоуправления, что не позволяет гражданам и общественности своевременно быть проинформированными и влечёт различные нарушения и риски, которым подвергается население в результате реализации намечаемой деятельности. Тот факт, что соответствующие нормы отсутствуют в Требованиях к материалам оценки воздействия на окружающую среду, утверждённых Приказом Минприроды РФ № 999 от 01.12.2020 г., в соответствие с которыми было приведено Положение, не означает запрета на урегулирование этого вопроса правовым актом местного самоуправления. Более того, очевидно, что это является недостатком федеральных Требований, который можно устранить путём внесения в Положение дополнения об обязанности опубликования протокола состоявшегося общественного обсуждения и протокола состоявшегося опроса с приложениями на официальном сайте органа местного самоуправления, как это и осуществлялось прежде до внесения изменений в Положение.**

**7. Положение необходимо дополнить нормой, согласно которой общественные обсуждения считаются состоявшимися, если в них приняли участие депутаты городской и областной Дум (их представители), баллотировавшиеся на выборах от избирательного округа, на территории которого предполагается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду.**

**8. В Положение необходимо вернуть ранее находившуюся в нём норму, согласно которой Протокол подписывается уполномоченными представителями уполномоченных органов власти, граждан, некоммерческих организаций, заказчика. Протокол проведения обсуждений входит в качестве одного из приложений в окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности.**

**9. Раздел I рассматриваемого Положения дополнить пунктом 1.8 (по аналогии с Порядком организации и проведения на территории муниципального образования «город Екатеринбург» общественных обсуждений по вопросам планируемой (намечаемой) хозяйственной и иной деятельности, включая деятельность, которая подлежит экологической экспертизе, утвержденным постановлением Администрации г.Екатеринбурга от 28.10.2021 г. № 2327):**

**«1.8.** Организация и проведение общественных обсуждений обеспечивается организационным комитетом (далее – комитет). В состав комитета входят председатель, секретарь и члены комитета. В период отсутствия председателя комитета его замещает лицо, исполняющее его должностные обязанности по основному месту работы. В случае отсутствия секретаря комитета его замещает лицо, исполняющее его должностные обязанности по основному месту работы. В состав комитета включаются представители органов местного самоуправления муниципального образования «городской округ город Тюмень» и представитель (представители) заказчика (исполнителя). Состав комитета утверждается правовым актом Администрации г.Тюмени о проведении общественных обсуждений.

Комитет:

1) определяет список лиц и организаций, приглашаемых к участию в общественных обсуждениях в качестве экспертов, и направляет им официальное обращение с просьбой

- дать рекомендации и предложения по вопросам, выносимым на обсуждение, а также приглашение принять участие в общественных обсуждениях;
- 2) содействует участникам общественных обсуждений в получении информации, необходимой для подготовки вопросов, выносимых на общественные обсуждения;
  - 3) разрабатывает регламент проведения общественных обсуждений с учётом особенностей, установленных Порядком организации общественных обсуждений;
  - 4) организует и проводит общественные обсуждения».

**10. Раздел II Положения дополнить пунктом 2.7** (по аналогии с вышеуказанным Порядком организации и проведения на территории муниципального образования «город Екатеринбург») следующего содержания:

«В случае проведения оценки воздействия планируемой (намечаемой) хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация в отношении которой является объектом государственной экологической экспертизы федерального или регионального уровня, уведомление направляется в МКУ «Комитет по информатизации города Тюмени», Департамент недропользования и экологии Тюменской области и Северо-Уральское межрегиональное Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

В случае проведения оценки воздействия планируемой (намечаемой) хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация в отношении которой является объектом государственной экологической экспертизы федерального уровня, уведомление направляется в Северо-Уральское межрегиональное Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования».

**11. Пункт 2.2.** рассматриваемого Положения дополнить подпунктом м) следующего содержания: «сведения о составе комитета».

**12. Пункт 2.2.** рассматриваемого Положения дополнить подпунктом н) следующего содержания: «поручение МКУ «Комитет по информатизации города Тюмени» разместить уведомление на официальном сайте Администрации г.Тюмени в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и в официальном печатном органе местного самоуправления».

**13.** Как показано на примерах проведения общественных обсуждений, они, в целях реализации рассматриваемого нормативного акта, проводятся независимо от того, какое количество граждан приняло в них участие. Указанное девальвирует понятия «публичный» и «общественный», означающие «народный» и «общенародный». 5-20 участников для города, где на 01.07.2022 г. зарегистрировано 580 тысяч избирателей, этого, конечно же, недостаточно. Этого маловато даже для деревни, где проживает 100-200 человек.

Согласно статье 1 Конституции РФ Россия есть демократическое государство, то есть государство, где при принятии решений учитывается мнение большинства. Поэтому, в рассматриваемом нормативном акте следует указать минимально допустимое число граждан и общественных организаций, в адрес которых направлены приглашения для участия в общественных обсуждениях, для того, чтобы считать эти обсуждения и слушания состоявшимися. При этом, это число должно иметь градацию в зависимости от степени общественной значимости предмета слушаний, обсуждений.

Но достичь такого количества участников можно только при условии оповещения населения через газету, радио и телевидение, направления приглашений через управляющие компании, ТСЖ и ТСН, а не только через Интернет, и при условии

объяснения жителям сути предмета обсуждений (слушаний) и последствий его реализации.

**14.** Как следует из вышеприведённых примеров, общественные слушания, обсуждения в целях реализации рассматриваемого нормативного акта проводятся в течение рабочего дня, что ограничивает возможность участия граждан трудоспособного возраста. Допускаются случаи и ограничения слушаний по времени. Поэтому в рассматриваемом Положении следует указать время проведения слушаний (обсуждений): не ранее 18 часов в будние дни.

**15.** Как вытекает из содержащихся в Приложении к настоящему Заклучению примеров, общественные обсуждения зачастую проводятся по месту нахождения инициаторов этих слушаний (обсуждений).

Между тем, органы публичной власти должны действовать так, чтобы было удобно, прежде всего, тем, для кого они работают – гражданам, и чьё мнение они хотят выяснить. Поэтому в рассматриваемом нормативном акте следует указать, что слушания (обсуждения), затрагивающие права и законные интересы всех граждан муниципального образования городской округ город Тюмень, должны проводиться в здании Администрации г.Тюмени по ул.Первомайская,д.20; затрагивающие права и интересы граждан одного из административных округов – в здании Управы этого округа.

**16.** В целях учёта замечаний и предложений граждан и общественных организаций, в рассматриваемом нормативном акте следует предусмотреть норму, согласно которой, если большинство предложений участников слушаний (обсуждений) будет против реализации обсуждаемого проекта, в заключении о результатах слушаний и в резолютивной части протокола общественных обсуждений необходимо указывать, что «участниками слушаний (обсуждений) проект не рекомендуется к реализации в предложенном виде (или в предложенном месте)».

**17.** Раздел 3 рассматриваемого Положения дополнить пунктом со следующим содержанием: «Продолжительность общественных слушаний устанавливается в зависимости от продолжительности доклада (содокладов) представителей заказчика. При этом общая продолжительность оглашаемых вопросов, замечаний и предложений иных участников общественных слушаний не может превышать общую продолжительность доклада и содокладов более, чем в 10 раз, при продолжительности одного выступления не более, чем 10 минут.

**18.** В целях реализации пункта 3.10 Положения раздел 3 дополнить пунктом следующего содержания: «Уполномоченный орган по согласованию с участниками общественных слушаний определяет уполномоченных представителей участников общественных слушаний (граждан и общественников) для подписания протокола общественных обсуждений».

**19.** В целях осуществления общественного контроля за содержанием протокола общественных обсуждений последний абзац пункта 3.10. Положения дополнить словами: «один экземпляр направляется уполномоченным представителям участников общественных слушаний (гражданам и общественникам)».

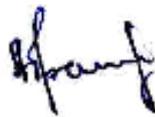
**20.** В целях устранения замечаний по Требованиям к материалам оценки воздействия на окружающую среду, утверждённым приказом Минприроды России от 1 декабря 2020 г. № 999, изложенных в настоящем Заклучении, рекомендовать Общественной палате

Тюменской области направить Общественной палате Российской Федерации предложение инициировать внесение изменений в указанные Требования, или провести их общественную экспертизу.

**Приложение:** Примеры проведения общественных обсуждений по Положению об ОВОС г.Тюмени, приведённые экспертом Фахрутдиновым А.К.

Члены экспертной группы общественной экспертизы

Абрамов Николай Васильевич



Германова Татьяна Витальевна



Синдирева Анна Владимировна



Старикова Галина Васильевна



Тепляков Дмитрий Олегович



Фахрутдинов Альберт Кабирович

Чижов Борис Ефимович

