

П.Ф. Агаханянц

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА КОМПЛЕКСА ПО ПЕРЕРАБОТКЕ И РАЗМЕЩЕНИЮ ОТХОДОВ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

P.F. Agakhanyants

PUBLIC ENVIRONMENTAL REVIEW OF ST.PETERSBURG SOLID MUNICIPAL WASTES PROCEEDING AND DUMPING FACILITY

Общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ) Комплекса по переработке и размещению отходов Санкт-Петербурга была проведена в 2012 г. Выводы общественной экспертизы были подтверждены при проведении государственной экологической экспертизы. В статье анализируется законодательный контекст и факторы, влияющие на успешное проведение ОЭЭ и на качество проведения экологической оценки.

Ключевые слова: общественная экологическая экспертиза, переработка и размещение отходов, Санкт-Петербург, Ленинградская область.

Public environmental review (PER) of St.Petersburg Solid Municipal Wastes Proceeding and Disposal Complex was conducted in 2012. PER conclusions were confirmed by state environmental review. The article analyses legislation context and factors affecting public environmental review and environmental impact assessment.

Keywords: public environmental review, waste proceeding, waste dumping, St.Petersburg, Leningrad Region.

Общественная экологическая экспертиза в российском законодательстве

Общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ) является одним из немногих формальных механизмов общественного участия в процессе принятия решений в Российской Федерации. Она представляет собой процедуру экологической оценки, которая проводится общественными организациями. ОЭЭ организуется и проводится в соответствии со статьями 20-25 Федерального закона «Об экологической экспертизе» (1995), а также в соответствии с федеральными законами «Об охране окружающей среды» (2002), «Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы» (1996), «Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (2000).

ОЭЭ организуются общественными организациями и их выводы имеют рекомендательный характер для государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). Объектами ОЭЭ могут являться те же объекты, что и объекты государственной экологической экс-

пертизы, за исключением объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну. С 2007 г. из перечня объектов государственной экологической экспертизы были исключены практически все виды деятельности проектного уровня. Это резко сократило возможности общественных организаций по проведению экспертизы объектов проектного уровня, которые обычно и вызывают озабоченность общественности.

В настоящее время к объектам ОЭЭ могут относиться только следующие объекты:

- объекты на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, во внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ;
- проектная документация объектов на землях особо охраняемых природных территорий;
- проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов;
- проектная документация искусственных земельных участков на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации (введено в 2011 г.)

Проектная документация по остальным проектам является объектом Государственной экспертизы проектной документации (Главгосэкспертизы), которая проводится в соответствии с Градостроительным кодексом. Главгосэкспертиза также рассматривает проектную документацию с экологической точки зрения, однако на нее не распространяются принципы экологической экспертизы, в том числе принцип гласности, участия общественных организаций и учета общественного мнения. Кроме того, эксперты Главгосэкспертизы не обязаны рассматривать заключение общественной экспертизы.

История проекта

В Санкт-Петербурге, городе с населением более 5 млн. и развитой промышленностью, отсутствуют площади для захоронения отходов. В Ленинградской области проблема размещения отходов также решена не полностью, значительный объем муниципальных отходов размещается на несанкционированных и необорудованных свалках.

В 2005 г. в Санкт-Петербурге была принята «Концепция по обращению с отходами на 2006-2014 годы», в которой было предусмотрено размещение полигона к югу от Санкт-Петербурга, на территории Ленинградской области. В 2009-2010 гг. Правительства Санкт-Петербурга и Ленинградской области выбрали участок на границе Кировского и Тосненского районов Ленинградской области для размещения «Комплекса по переработке и размещению отходов на территории Ленинградской области».

В начале 2011 г. была разработана проектная документация «Комплекса по переработке и размещению отходов Санкт-Петербурга», который планировалось разместить в Тосненском муниципальном районе Ленинградской области на площади около 200 га. Общая мощность Комплекса должна была составить 420 тыс. т/год, из них не менее 40 тыс. т/год будет перерабатываться.

На Комплексе предполагалась следующая схема обращения с отходами:

- сортировка ТКО, поступающих из Ленинградской области (в Санкт-Петербурге нет отдельного сбора ТБО);

- туннельное компостирование «хвостов» после сортировки и твердых пищевых отходов Санкт-Петербурга;
- захоронение брикетированных отходов, поступающих от мусоросортировочных и мусороперерабатывающих организаций Санкт-Петербурга, а также измельченных инертных строительных отходов.

Организация общественной экологической экспертизы

Планы по строительству вызвали серьезную озабоченность населения Тосненского района, в первую очередь города Никольское и поселка Ульяновка. Сложность экологической ситуации для жителей этих мест состоит в близости полигона для размещения опасных отходов «Красный Бор», на который попадают отходы до 1 класса опасности со всего северо-западного региона.

В 2010 г. группа активистов из Тосненского района обратилась в общественную организацию «Центр экспертиз ЭКОМ» (региональная общественная организация «Санкт-Петербургское общество естествоиспытателей»), который зарегистрировал и провел общественную экологическую экспертизу проектируемого «Комплекса...».

Ключевыми факторами, сделавшими возможным проведение ОЭЭ, стали финансирование общественной экспертизы и предоставление проектной документации. Финансирование экспертизы осуществлялось за счет целевых благотворительных пожертвований местных жителей. Комитет по благоустройству Правительства Санкт-Петербурга, выполняющий функции государственного заказчика, сотрудничал с Центром экспертиз ЭКОМ и передал документацию на ОЭЭ в полном объеме.

Общественная экологическая экспертиза проектной документации «Комплекс по переработке и размещению отходов Санкт-Петербурга» была зарегистрирована в ноябре 2010 г. Однако собственно экспертиза началась через полгода, когда проектная документация и результаты инженерных изысканий были переданы на ОЭЭ. Наряду с основным проектом, объектами ОЭЭ являлись два вспомогательных проекта – «Реконструкция системы водоснабжения и водоотведения» и «Реконструкция автомобильной дороги». Таким образом, общий объем представленной документации превысил 70 томов.

Была сформирована экспертная комиссия ОЭЭ, в состав которой, кроме председателя и ответственного секретаря, вошли специалисты следующего профиля:

- эксперт в области геологии;
- эксперт в области гидрогеологии;
- эксперт в области растительности и животного мира;
- эксперт в области охраны водной среды;
- эксперт в области охраны ландшафтов;
- эксперт в области охраны воздушной среды;
- эксперт по санитарно-защитным зонам;
- эксперт в области обращения с отходами;
- эксперт в области очистки сточных вод;
- эксперты в области права.

Председатель формировал технические задания для экспертов, в которые были включены следующие задачи:

1. Определить достоверность, актуальность и достаточность информации, представленной в проектной документации.
2. Оценить качество проведения оценки воздействия на окружающую среду и разработки перечня природоохранных мероприятий и проверить достоверность проектной документации в части
 - полноты и правильности описания природных условий;
 - полноты и правильности выявления и прогноза воздействий на окружающую среду;
 - полноты оценки предложенных альтернатив;
 - достаточности предложенных мероприятий по охране окружающей среды;
 - достаточности предложенных программ мониторинга и послепроектного анализа.
3. Изучить технологические аспекты намечаемой деятельности, и сделать выводы о соответствии предложенных решений современным требованиям и лучшему мировому опыту.
4. Определить соответствие проектной документации экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством РФ в области охраны окружающей среды.
5. Сделать обоснованные выводы о допустимости воздействия и реализации проектной документации с учетом состояния окружающей среды и здоровья населения.
6. Определить необходимость доработки проектной документации по природоохранным вопросам.

На организационном заседании экспертной комиссии ОЭЭ эксперты получили документацию для работы.

Заключение общественной экологической экспертизы

Анализ в ходе ОЭЭ шел в двух основных направлениях:

- оценка соответствия проектной документации законодательству, где, в свою очередь, объектами оценки были:
 - состав проектной документации;
 - характеристика окружающей среды;
 - прогноз воздействий проекта;
 - мероприятия по охране окружающей среды.
- оценка соответствия намечаемой деятельности требованиям экологической безопасности, где оценивались
 - обоснование выбора земельного участка;
 - выбор технологий и других альтернатив;
 - участие общественности.

Общественная экологическая экспертиза пришла к выводу, что проектная документация «Комплекса по переработке и размещению отходов Санкт-Петербурга» не в полной мере соответствует экологическим требованиям и требованиям экологической безопасности:

- в ОВОС не были рассмотрены альтернативы намечаемой деятельности, в том числе альтернатива отказа от деятельности («нулевая» альтернатива).
- описание окружающей среды не содержит всей необходимой информации для проведения ОВОС и разработки природоохранных мероприятий;
- ОВОС выполнена не в полном объеме, в частности, не была проведена оценка воздействия для этапов строительства и, частично, ликвидации намечаемой деятельности;
- мероприятия по охране окружающей среды не в полной мере обеспечивают защиту от возможных негативных последствий намечаемой деятельности;
- в процессе ОВОС не было учтено общественное мнение.

ОЭЭ пришла к выводу, что документация по проекту должна быть доработана в соответствии с действующим законодательством.

Общественная экологическая экспертиза «Комплекса по переработке и размещению отходов Санкт-Петербурга» была завершена в августе 2011 г. Ее заключение было передано представителям общественности Тосненского района, направлено инициатору деятельности, размещено на сайте Центра экспертиз ЭКОМ. При проведении государственной экологической экспертизы по объекту заключение было направлено в ее адрес.

Принятие решений по проекту

На протяжении всего времени обсуждения проекта и проведения ГЭЭ общественная оппозиция к проекту была очень активна, использовались как формальные, так и неформальные механизмы общественного участия, жители активно принимали участие в слушаниях, использовались инструменты лоббирования и пр. [Агаханянц и др., 2006].

На государственную экологическую экспертизу поступили заключения от трёх общественных экологических экспертиз, в том числе заключение ОЭЭ, проведенной Центром экспертиз ЭКОМ. Два положительных заключения, подготовленные другими НГО, возможно, были инициированы заказчиком. Они не были рассмотрены ГЭЭ, так как были проведены до окончания разработки проектной документации. Инициатор деятельности доработал документацию в соответствии с замечаниями ОЭЭ, но основные недостатки, связанные с выбором участка и технологии, сохранились. Автор данной статьи присутствовала в качестве наблюдателя на заседании комиссии государственной экспертизы. Выводы государственной экологической экспертизы в целом совпали с выводами общественной и в мае 2012 г. было утверждено отрицательное заключение ГЭЭ.

Заключение

По опыту проведения данной экспертизы можно сделать следующие выводы:

1. Для проектов, являющихся объектами государственной экологической экспертизы, ОЭЭ остается эффективным механизмом экологической оценки и участия общественности.

2. «Узкими местами» ОЭЭ остаются финансирование и получение объекта экспертизы.
3. Успешному проведению ОЭЭ способствует активная позиция местного населения.
4. Низкое качество проработки экологических аспектов в проектах переработки и размещения отходов связано с рядом факторов:
 - формальное применение принципа альтернативности, в результате чего на ранних этапах проектного цикла принимаются неоптимальные решения по выбору земельного участка, технологии переработки и пр.;
 - качество проведения инженерных изысканий по ряду аспектов низкое, что не позволяет в дальнейшем адекватно разработать природоохранные мероприятия. Это, в частности, касается охраны растительности и животного мира;
 - несогласованность природоохранных мероприятий с проектными решениями, что, по-видимому, является результатом того, что разработка разделов ОВОС и ПМООС (перечень мероприятий по охране окружающей среды) рассматривается проектировщиками как вторичная деятельность, изолированная от основного процесса проектирования.

Литература

1. *Агаханянц П.Ф. и др.* Оценка воздействия на окружающую среду и российская общественность: 1979-2002 годы. – М., КМК, 2006. – 427 с.