

**Замечания и предложения по законопроекту «О внесении изменений в
Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и в иные
законодательные акты Российской Федерации»**

Проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и в иные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект), в том числе, вносятся изменения и дополнения в федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации».

Часть проектируемых в Законопроекте норм направлена на установление закрытого перечня объектов государственной экологической экспертизы, достижение сокращения сроков проведения процедур, повышение скорости обмена документами и качества административных процедур, уточнение предмета оценки государственной экологической экспертизы (далее – ГЭЭ), обеспечение перевода общественных слушаний в электронный формат, оптимизацию процедуры общественных обсуждений, упрощение порядка и сокращение сроков проведения ГЭЭ.

Поддерживая предлагаемый подход разработчиков Законопроекта к устранению правовой неопределенности положений указанных законодательных актов, предполагающий установление исчерпывающего перечня объектов государственной экспертизы, рабочая группа в сфере водного транспорта вынуждена отметить, что в Законопроекте присутствуют положения, ухудшающие положение субъектов регулирования. В частности, Законопроектом значительно расширен перечень объектов, подлежащих ГЭЭ, но в ряде случаев противоречиво и необоснованно. Новый перечень объектов экологической экспертизы частично не соответствует области регулирования тех федеральных законов, в которые он включается, что является недопустимым. При этом пояснительная записка к Законопроекту с обоснованием нового перечня объектов экологической экспертизы отсутствует.

Законопроект предусматривает необоснованное многократное дублирование экологической экспертизы на разных стадиях оформления и функционирования одного объекта (сначала получение заключения экологической экспертизы на изыскательские работы, затем на проектные работы, в последующем на эксплуатацию, отдельно на капитальный ремонт и отдельно на любые действия по объекту).

Кроме того, Законопроект содержит ссылки на новые, ещё не разработанные подзаконные акты, не приложенные к нему, что не позволяет в полной мере оценить регулирующее воздействие проектируемых норм.

Касательно проектируемых Законопроектом норм имеются следующие замечания.

1. Согласно проектируемым изменениям в статью 31 Федерального закона от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (статья 2 Законопроекта), в статью 34 Федерального закона от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (статья 4 Законопроекта) и в статью 27 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (статья 5 Законопроекта) к объектам государственной экологической экспертизы отнесена «деятельность по перевалке (перегрузке) воспламеняющихся веществ - газов; окисляющих веществ; горючих веществ; взрывчатых веществ; токсичных веществ; высокотоксичных веществ; веществ, характеризующихся в водной среде показателями острой токсичности; взрывоопасные пылевоздушные смеси, способные самовозгораться, возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления; различных типов угля».

Следует отметить, что судоходные компании неоднократно отмечали, что применение требований о государственной экологической экспертизе к отдельным видам грузовых операций судна, являющимися начальным или завершающим этапами процесса перевозки, то есть к деятельности в области торгового мореплавания, в морских пространствах, находящихся под суверенитетом и/или юрисдикцией Российской Федерации, является избыточным требованием, ставящим российских судовладельцев к неравным конкурентным условиям с иностранными судоходными компаниями, учитывая, что указанные технологические процессы в полной и достаточной мере урегулированы нормами международного и российского законодательства в области безопасности мореплавания, предотвращения загрязнения и защиты окружающей среды. Кроме того, распространение данных требований на российские судоходные компании приведет к значительным финансовым и временным затратам со стороны хозяйствующих субъектов, учитывая, что указанные работы осуществляются судами не на постоянной основе, а эпизодически и с использованием разных судов.

Проектируемые положения в части отнесения к объектам экологической экспертизы деятельности по перевалке (перегрузке) отдельных видов веществ и грузов, с одной стороны, вносят правовую неопределенность в систему правовых норм, установленных законодательством Российской Федерации о морских пространствах, с другой стороны, не соответствуют положениям Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Так, проектируемые положения не содержат определения понятию «деятельность по перевалке (перегрузке)», что на практике может привести к неоднозначной правоприменительной практике. Например, к указанной деятельности могут быть отнесены различные виды грузовых операций с использованием судов: перегрузка груза с судна на судно; бункеровка судна; перегрузка груза с/на искусственные острова, установки и сооружения; грузовые операции с использованием судов в морском порту; погрузочно-разгрузочные

операций с судном при проведении спасательных операций и т.д. Следует отметить, что порядок проведения перечисленных грузовых операций, в том числе обеспечивающих защиту и сохранение морской среды и природных ресурсов в морских акваториях, находящихся под суверенитетом и/или юрисдикцией Российской Федерации, в настоящее время полностью урегулирован нормами международных договоров Российской Федерации и нормативными правовыми актами Российской Федерации. Также следует отметить, что в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации находится Законопроект №1193668-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», положения которого, согласно Пояснительной записке, направлены на совершенствование нормативного правового регулирования погрузочно-разгрузочной деятельности с использованием судов в морских портах Российской Федерации, территориальном море и исключительной экономической зоне Российской Федерации с целью защиты и сохранения морской среды.

Относительно используемых в проектируемых положениях словосочетаний ***«воспламеняющиеся вещества - газы; окисляющие вещества; горючие вещества; взрывчатые вещества; токсичные вещества; высокотоксичные вещества; вещества, характеризующиеся в водной среде показателями острой токсичности; взрывоопасные пылевоздушные смеси, способные самовозгораться, возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления; различные типы угля»*** следует отметить необходимость приведения их в соответствие как с предметом правового регулирования (например, газы не являются загрязняющими веществами для морской среды), так и терминологией, используемой в нормативных правовых актах Российской Федерации в части мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды. Так, согласно ст. 4.1 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды устанавливаются, в том числе, в отношении загрязняющих веществ, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации. В настоящее время указанный перечень утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.07.2015 №1316-р и содержит перечень загрязняющих веществ для водных объектов.

Обращаем внимание, что распространение проектируемых норм на деятельность по бункеровке судов и включение данного вида деятельности в перечень объектов государственной экологической экспертизы, как в акваториях морских портов, так и за их пределами избыточно само по себе, поскольку при сдаче в эксплуатацию морского порта, неотъемлемой частью осуществляемой деятельности которого является предоставление заходящим в порт судам услуги по их бункеровке судовым топливом, в обязательном порядке проводится государственной экологической экспертизой планируемой в морском порту деятельности (включая деятельность по бункеровке судов), а бункеровка судов за пределами портов преимущественно производится в отношении судов рыбопромыслового флота сезонно в местах их промысла, заранее спрогнозировать местоположение которых, как правило, не представляется

возможным, а также в нетерпящих промедления экстренных случаях, непосредственно связанных с обеспечением безопасности мореплавания.

Таким образом, проектируемые положения Законопроекта в части отнесения к объектам государственной экологической экспертизы во внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации деятельности по перевалке (перегрузке) воспламеняющихся веществ - газов; окисляющих веществ; горючих веществ; взрывчатых веществ; токсичных веществ; высокотоксичных веществ; веществ, характеризующихся в водной среде показателями острой токсичности; взрывоопасные пылевоздушные смеси, способные самовозгораться, возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления; различных типов угля требуют исключения в связи избыточностью предъявляемого требования и некорректным понятийным аппаратом, а также исключения из сферы применения проектируемых положений Законопроекта деятельности с использованием судов (в том числе бункеровки судов, паузки судов, а также разгрузки судов в аварийных ситуациях).

С учетом вышеизложенного, предлагается исключить из текста Законопроекта: абзац 17 пункта 2 статьи 2; абзац 17 пункта 2 статьи 4 и абзац 17 пункта 2 статьи 5.

2. При этом, проектируемыми изменениями в статью 34 Федерального закона от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (статья 4 Законопроекта) к объектам государственной экологической экспертизы отнесена также *«деятельность по перевалке (перегрузке) грузов в морских портах»* (абзац 18 пункта 2).

Согласно статьи 4 Федерального закона от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» *перевалка грузов – это комплексный вид услуг и (или) работ по перегрузке грузов и (или) багажа с одного вида транспорта на другой вид транспорта при перевозках в прямом международном сообщении и непрямом международном сообщении, прямом и непрямом смешанном сообщении, в том числе перемещение грузов в границах территории морского порта и их технологическое накопление, или по перегрузке грузов без их технологического накопления с одного вида транспорта на другой вид транспорта.*

Таким образом, перевалка грузов в морском порту включает в себя как погрузку (выгрузку) и крепление груза на судне, так и на иных видах транспортных средств, включая железнодорожный и автомобильный, а также перемещение грузов в границах территории морского порта и их технологическое накопление.

Предлагаемый Законопроектом термин *«деятельность по перевалке (перегрузке) грузов...»* вносит правовую неопределенность в систему правовых норм, установленных законодательством Российской Федерации о морских портах, содержит некорректное в части понятийного аппарата положение об

обязательном проведении государственной экологической экспертизы в отношении рассматриваемого вида деятельности, что **выходит за пределы сферы регулирования Федерального закона № 155** и на практике может привести с неоднозначной правоприменительной практике.

При этом, проектируемые положения Законопроекта не содержат определения понятию «деятельность по перевалке (перегрузке)». Например, к указанной деятельности могут быть необоснованно отнесены различные виды грузовых операций с использованием судов: перегрузка груза с судна на судно; бункеровка судна; грузовые операции с использованием судов в морском порту; погрузочно-разгрузочные операций с судном при проведении спасательных операций и т.д. Следует отметить, что порядок проведения перечисленных грузовых операций, в том числе обеспечивающих защиту и сохранение морской среды и природных ресурсов, полностью урегулирован в морских портах нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Вместе с тем, деятельность стивидорных компаний по перевалке грузов начинается после завершения строительных работ и ввода объектов в эксплуатацию в соответствии с утвержденной проектной документацией объектов, прошедшей государственную экологическую экспертизу.

Проведение отдельной государственной экологической экспертизы в целях определения соответствия осуществляемой деятельности текущим требованиям природоохранного законодательства представляется излишним.

Необходимо отметить, что в соответствии с Критериями отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утвержденными постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2398, **объекты инфраструктуры морских портов отнесены к объектам, оказывающим умеренное негативное воздействие на окружающую среду.**

В морских портах осуществляют перевалку не только пылящих грузов, но и иных грузов, не оказывающих значительного воздействия на окружающую среду (например, контейнеров), и даже в рамках непосредственно погрузо-разгрузочной деятельности оператором морского терминала может осуществляться деятельность по маркировке, взвешиванию, упаковке, креплению груза, оформлению документов и другая, не оказывающая негативного воздействия на окружающую среду.

В тоже время, требование о проведении государственной экологической экспертизы деятельности «по перевалке (перегрузке)» любых грузов в морских портах избыточно само по себе, так как в отличие, например, от лицензируемой погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам в морских портах (в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» ***лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде...*** и это совпадает с целями проведения государственной экологической экспертизы), погрузочно-разгрузочная деятельность с остальными

грузами не несет значительной потенциальной угрозы жизни и здоровью людей и состоянию окружающей среды.

Отдельного решения также требует проблема, заключающаяся в необоснованном предъявлении требований о проведении государственной экологической экспертизы в отношении деятельности по перевалке грузов в имеющих статус морских портах, но находящиеся на реках, т. е. вне внутренних морских вод, территориального моря и прилежащей зоны Российской Федерации, соответствующих сфере регулирования Федеральным законом № 155-ФЗ. При этом сфера регулирования Федерального закона № 155-ФЗ на внутренние водные пути, в которых расположены указанные морские порты, не распространяется и проведение государственной экологической экспертизы для осуществляемой на внутренних водных путях деятельности не требуется.

С учетом изложенного, **предлагается:**

1) исключить из текста Законопроекта абзац 18 пункта 2 статьи 4, содержащий заведомо избыточное, необоснованное, некорректное в части понятийного аппарата положение об обязательном проведении государственной экологической экспертизы в отношении деятельности «по перевалке (перегрузке) грузов в морских портах»;

2) исключить из сферы применения проектируемых положений Законопроекта деятельность, осуществляемую в расположенных на реках морских портах.

3. В целях достижения правовой определенности необходимо дополнить статью 4 Законопроекта, предусматривающую внесение изменений в статью 34 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 155-ФЗ) положением, предусматривающим дополнение абзаца первого пункта 2 статьи 34 Федерального закона № 155-ФЗ после слов «...планируемую хозяйственную» словами «и планируемую иную деятельность во внутренних морских водах и территориальном море».

Таким образом, будет достигнута правовая определенность относительно отсутствия необходимости проведения ГЭЭ в отношении уже осуществляемой деятельности, что соответствует общим принципам презумпции экологической опасности намечаемой деятельности (ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

4. Статьей 4 Законопроекта предлагается в пункте 3 статьи 34 Федерального закона № 155-ФЗ конкретизировать объекты государственной экологической экспертизы, в том числе в части документации, обосновывающей проведение изыскательских работ.

При этом экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий уже предусмотрена статьей 49 Градостроительного кодекса. Кроме того, существует Положение о проведении государственной экспертизы проектной документации и государственной экологической экспертизы проектной документации по принципу «одного окна» (утв. постановлением

Правительства РФ от 20 декабря 2021 г. № 2366). Таким образом, Законопроектом предусмотрено дублирование уже существующего регулирования, что заведомо избыточно.

Вместе с тем, изыскательские работы (инженерно-геодезических, инженерно-гидрометеорологических, инженерно-экологических, археологических и др.) не оказывают влияние на компоненты окружающей среды, так как в ряде случаев вообще осуществляются дистанционными методами без прямого воздействия. Требование о необходимости проведения государственной экологической экспертизы документации, обосновывающей проведение изыскательских работ, является явно избыточным и может привести к значительным временным и финансовым издержкам при реализации инфраструктурных инвестиционных проектов.

Кроме того, предлагаемая редакция абзаца 9 пункта 3 статьи 34 Федерального закона № 155-ФЗ, согласно проектируемой статье 4 Законопроекта, а именно «проведение изыскательских работ в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта, технического перевооружения, сноса объектов различного назначения;», оставляет возможность сколь угодно расширенного толкования отнесения объектов к объектам государственной экологической экспертизы.

В связи с этим **считаем необходимым исключить из перечня объектов государственной экологической экспертизы документацию, обосновывающую проведение любых изыскательских работ в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса инфраструктурных объектов, а именно: гидротехнических сооружений; объектов транспортной инфраструктуры; морских портов, объектов инфраструктуры морского порта; объектов различного назначения; подводных линий связи; а также деятельности по проведению изыскательских работ в целях создания, эксплуатации, использования искусственного острова, сооружения, установки, а также прокладки, ликвидации подводных кабелей, трубопроводов и деятельности по проведению изыскательских работ в целях производства буровых работ (абзацы 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 пункта 3 статьи 34 Федерального закона № 155-ФЗ).**

5. Из пункта 2 статьи 4 Законопроекта необходимо исключить требования о проведении ГЭЭ на этап эксплуатации в отношении гидротехнических сооружений и объектов транспортной инфраструктуры, так как процесс эксплуатации обусловлен принятыми проектными решениями, подлежащими оценке в рамках процедуры ГЭЭ на более раннем этапе, в связи с чем предлагаем абзацы 25 и 26 пункта 2 статьи 4 Законопроекта изложить в следующей редакции:

«строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос гидротехнических сооружений, в том числе в водоохранных зонах;

строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов транспортной инфраструктуры;».

6. Кроме того, Законопроект содержит ссылки на новые, ещё не разработанные подзаконные акты, не приложенные к нему, что не позволяет в полной мере оценить регулирующее воздействие проектируемых норм.

При этом Законопроект не содержит положений:

- исключающих необходимость получения заключения экологической экспертизы при внештатных ситуациях (часто касается срочного ремонта, не требующего отлагательства);
- о составе документов, направляемых на экологическую экспертизу;
- исчерпывающего перечня оснований для отказа в выдаче положительного заключения экологической экспертизы;
- о возможности прохождения повторной экспертизы при получении отрицательного заключения государственной экологической экспертизы с перечнем замечаний экспертов, которые требуется устранить;
- **исчерпывающий перечень объектов ГЭЭ.**

7. Отдельно необходимо отметить, что согласно Законопроекту, объектами ГЭЭ будут являться работы в отношении гидротехнических сооружений, объектов транспортной инфраструктуры, объектов инфраструктуры морского порта и объектов различного назначения.

При этом ни Закон о внутренних морских водах, ни Законопроект не содержат ссылок на понятия «гидротехническое сооружение», «объект транспортной инфраструктуры», «объект инфраструктуры морского порта» и «объект различного назначения», которые закреплены в федеральном законодательстве.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», объект транспортной инфраструктуры – это технологический комплекс, включающий в себя морские терминалы и акватории морских портов. «Объект инфраструктуры морского порта» является составной частью «объекта транспортной инфраструктуры».

Понятие «гидротехническое сооружение» закреплено в федеральном законе от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее – Закон № 117-ФЗ), однако понятие «портовые гидротехнические сооружения» закреплено в федеральном законе от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации...» и выведены из-под регулирования Закона № 117-ФЗ (статья 13 данного Закона) и регулируются законодательством Российской Федерации о техническом регулировании и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами.

Таким образом, Законопроект вводит регулирование одновременно на общее понятие (объект транспортной инфраструктуры) и на его часть (объект инфраструктуры морского порта, гидротехнические сооружения), не отвечает принципу правовой определенности, а указание среди объектов ГЭЭ изыскательских работ в отношении объектов различного назначения нивелирует попытку конкретизировать перечень объектов ГЭЭ, по сути закрепляя открытый перечень объектов, подлежащих ГЭЭ.

Законопроект не содержит положений, что объектом ГЭЭ является деятельность в акватории морского порта, что может трактоваться контрольными (надзорными) органами следующим образом – объектом ГЭЭ является деятельность не только в акватории морского порта, но и деятельность «на суше» (прим.: такое трактование закона уже находит отражение в судебной практике, когда деятельность по перевалке грузов, осуществляемая «на суше», признается объектом ГЭЭ. Следовательно, аналогичную трактовку может получить и деятельность, связанная со строительством, реконструкцией и капитальным ремонтом зданий и сооружений, находящихся на территории порта, но в отдалении от акватории).

Таким образом, Законопроект в представленной редакции несет следующие риски:

- невозможность нормального функционирования объектов вследствие необходимости постоянного получения положительных заключений экологической экспертизы;
- значительные финансовые, трудовые и временные затраты хозяйствующих субъектов на получение заключений экологической экспертизы;
- значительное увеличение штата Росприроднадзора (затрат на привлечение сторонних кадров) для проведения экспертиз и оформления заключений экологической экспертизы, аттестации экспертов ГЭЭ.
- риски возникновения у контролирующих органов возможности по своему усмотрению истребовать документы для проведения экологической экспертизы или отказывать в выдаче положительного заключения по основаниям.

Кроме того, проведение и организация экологической экспертизы является государственной услугой, и в результате её предоставления у заявителя не должны образовываться новые препятствия для осуществления своей правомерной деятельности. Считаем, что одна из задач ГЭЭ – помочь заявителю выявить недочеты и внести необходимые корректировки в проектную документацию, во избежание возможных проблем при реализации проектов и дальнейшей эксплуатации объектов.

Свод замечаний и предложений членов Ассоциации морских торговых портов к Законопроекту «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и в иные законодательные акты Российской Федерации» с целью исключения избыточных требований и неоднозначных толкований прилагается.

Обращаем внимание разработчиков Законопроекта, что на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в настоящее время уже находится проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (в части совершенствования правового регулирования проведения экологической

экспертизы) (№ 196416-8), положения которого частично дублируются представленным на рассмотрение рабочей группы Законопроектом.