

Правовой анализ участия общественности в принятии решений

Нина Поправко

(адвокат, Экологический Правозащитный Центр «Беллона»)

I. Нормативно-правовые аспекты общественного участия.

Вопросы осуществления права граждан на участие в принятии экологически значимых решений регулируются большим количеством нормативно-правовых актов как **международного**, так и **российского** (федерального, регионального и местного) уровней. Формы и механизмы общественного участия могут быть различными.

К актам международного уровня можно отнести:

Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейскую социальную хартию 1961 г., Стокгольмскую декларацию 1972 г., Конвенцию Эспо 1991 г., Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., Конвенцию по защите морской среды Балтийского моря 1992 г., Декларацию Рио-де-Жанейро 1992 г., Орхусскую конвенцию 1998 г. и др.

На практике:

К сожалению, важнейшие акты международного уровня, регулирующие участие общественности в принятии экологически значимых решений, Российской Федерацией не ратифицированы.

К актам российского уровня можно отнести:

Право граждан на участие в процессе принятия решений базируется на **Конституции РФ:**

- **ст. 32 Конституции РФ** закреплено право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.
- **ст. 33 Конституции РФ** говорит о праве граждан обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.
- **ст. 31 Конституции РФ** гарантирует право граждан на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетов.
- **ст. 72 Конституции РФ**, согласно которой вопросы владения, пользования, распоряжения землей, недрами, водными и другими

природными ресурсами относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

- **ст. 24 Конституции РФ** гласит, что «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».
- **ст. 29 Конституции РФ** гарантирует, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».
- **ст. 42 Конституции РФ**, в соответствии с которой «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».

Принцип участия общественности и доступ к информации закреплен в следующих законах:

- **Федеральный конституционный закон от 28.06.04 № 4-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации»;**
- **Земельный кодекс РФ - п.1 ст.1, п. 3 ст. 31 , п. 3 ст. 72;**
- **Водный кодекс РФ – п.6 ст.3;**
- **Лесной кодекс РФ – п.7 ст.1**
- **Градостроительный Кодекс РФ – п.5 ст. 2, статьями 28 и 47;**
- **Федеральный закон от 17.11.1995 № 169 «Об архитектурной деятельности» - статьи 3 и статьи 13;**
- **Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» - статья 8;**
- **Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» - статьи 4 и 6;**
- **Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - статья 6;**
- **Федерального закона от 19 июля 1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» - статья 5;**
- **Федеральным законом от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» - статьи 11, 12, 13 и 14;**

- Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» - статья 12;
- Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» - статья 12;
- Федеральный закон Российской Федерации от 02.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» - статьи 11 и 12;
- Федеральный закон РФ от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» - статьи 3, 6, 14

Основным документом, регулирующим процедуру общественного участия с целью подготовки документов для проведения государственной экологической экспертизы, является Положение «Об оценке воздействия на окружающую среду», утвержденное приказом № 372 от 16.05.00 г. Госкомэкологией РФ.

ОВОС обязательно проводятся при общественном участии.

На региональном и местном уровнях могут быть приняты свои законы.

На практике:

В представленных выше Законах отражены права граждан и организаций на участие в принятии решений но, к сожалению, многие из них не регламентируются в подзаконных актах, не имеют четкого механизма реализации.

Несмотря на то, что вопросы охраны окружающей среды и природопользования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации не активно участвуют в законопроектной деятельности.

Несмотря на обширную нормативно-правовую базу, регламентирующую участие общественности в принятии решений, роль учета общественного мнения сведена к минимуму.

Из многих нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней изъяты нормы, регламентирующие учет общественного мнения при осуществлении хозяйственной деятельности.

Например: В Санкт-Петербурге принят Закон от 20.07.2006 № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», сменивший Закон Санкт-Петербурга от 25.03.2004 № 114-20 «О порядке участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга», в котором отсутствуют прямые нормы учета общественного мнения при осуществлении градостроительной деятельности, как это было в прежнем законе.

В некоторых случаях, например при строительстве объектов ядерного комплекса, профильный закон не обязывает учитывать мнение населения при размещении объектов ядерного комплекса. Окончательное решение о строительстве объекта ядерного комплекса принимается федеральным органом исполнительной власти.

Невозможно провести референдум по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Например: Строительство объектов ядерной энергетики находится в ведении Российской Федерации, таким образом, на референдум нельзя вынести вопрос о строительстве АЭС.

*А, если даже **по закону** и возможно вынести вопрос на референдум, то **по факту** под любым предлогом органы власти отказывают в проведении референдума.*

(Заявка на проведение референдума по вопросу «Охта-центр» в Санкт-Петербурге подавалась пять раз и пять раз был отказ властей.)

Обсуждение материалов оценки воздействия на окружающую природную среду (ОВОС) проводится формально, информация предоставляется неполной.

Результаты государственных экологических экспертиз, как правило, под контролем заказчиков, общественные экологические экспертизы НГО становится провести все сложнее, т.к. регистрируются для их проведения лояльные к заказчику общественные организации.

Например: Строительство ЛАЭС-2 в г. Сосновый Бор Ленинградской области. В Государственном докладе МПР РФ «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2008 году» приведены данные о появлении в Финском заливе зон загрязнения цезием -137.

Однако, информация об образовании в восточной части Финского залива зон накопления радионуклидов отсутствует в ОВОС проекта ЛАЭС-2. (Общественные слушания проходили в 2007 и 2008 годах). Можно предположить, что ОВОС не отвечает требованиям полноты информации, которые оговариваются законодательством (Приказ Госкомэкологии от 16.05.2000 № 372).

В 2008 году СПбОО ЭПЦ «Беллона» было отказано в проведении ОЭЭ, хотя были зарегистрированы для проведения ОЭЭ две лояльные к Росатому организации.

II. Судебная защита.

В случае неправомерного отказа органа власти в вопросах участия общественности в принятии решений, за защитой своих прав можно обратиться с жалобой в прокуратуру или с заявлением в суд.

Заявление подается в районный суд по месту нахождения ответчика, либо месту вашего жительства в порядке, установленном гл. 24, 25 Гражданского процессуального кодекса РФ и Федерального закона РФ от 27.04.93 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Решение суда первой инстанции может быть обжаловано в кассационной и надзорной инстанциях, а если усматриваются нарушения Европейской конвенции о защите прав и свобод, можно обратиться в Европейский суд.

На практике:

К сожалению, следует констатировать, что обжаловать незаконность действий чиновников в российских судах очень сложно. Решения выносятся необъективные, необоснованные и незаконные, в силу коррумпированности и не независимости судебной системы в РФ.

Вывод:

Скорейшая ратификация Российской Федерацией важнейших международных конвенций, регулирующих участие общественности в принятии решений, чтобы общественность могла **напрямую**, в случае неисполнения обязательств Российской Федерацией **обращаться** в международные институты и комитеты конвенций.