

**62-е специальное заседание
Совета при Президенте Российской Федерации
по развитию гражданского общества и правам человека
на тему
"Обеспечение экологических прав граждан при обращении с
отходами"**

Москва, 17 июля 2018 г.

Есина Е.А., эксперт по экологическим правам СПЧ,
судебный эксперт по экологии
Национальной палаты судебных экспертов

«Анализ текущей ситуации и предложения по учету мнения граждан»

I. Анализ текущей ситуации

Сложившаяся в России сложная социально-экономическая ситуация вывела на уровень главной политической повестки - послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации - проблему непосредственного вовлечения граждан в принятие важных решений как на местном (муниципальном), так и на государственном уровне.

Сегодня становится очевидным, что вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования неразрывно связаны с обеспечением национальной безопасности страны. Эта связь признается и в стратегических актах Российской Федерации. Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 537 от 12 мая 2009 года к приоритетам устойчивого развития, направленного на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, относится экология живых систем и рациональное природопользование.

Последние годы – время динамичного роста гражданской активности населения. Дефицит социальной справедливости в обществе люди стремятся восполнить своими силами.

По данным исследования «Россияне о состоянии окружающей среды», проведенного ВЦИОМ за последнее десятилетие оценки экологической обстановки среди россиян заметно выросли:

2009г. положительно характеризовали состояние окружающей среды в месте своего проживания менее половины опрошенных 39%, в 2018 г. – уже 59% (доля негативных ответов за тот же период сократилась с 58% до 38%).

Среди наиболее острых экологических проблем респонденты называют загрязнение воздуха заводами (16%), мусорные свалки (11%), несвоевременную уборку, вывоз мусора (10%). Вместе с тем 20% всех опрошенных считают, что первоочередных экологических проблем на сегодняшний день нет.

Об улучшении состояния экологии говорят (оценивая обстановку в своем городе/населенном пункте за 5 лет) 25% россиян, об ухудшении – 27%. Положительные изменения отмечаются, прежде всего, в сфере охраны лесов, зеленых зон и парков (37%), чистоте территорий (37%), негативные – в состоянии водоемов, чистоте питьевой воды (31%).

2013 год. 47% населения оценивают экологическую ситуацию в месте постоянного проживания как «скорее неблагоприятную», как «скорее благоприятную» оценивают 36% респондентов, как «очень плохую,

близкую к катастрофической» - 9%, и «в целом благополучную» - всего 5%. По сравнению с данными 2005 года ситуация в ответах практически не изменилась, кроме ответа «в целом благополучная»: количество респондентов, выбравших данный вариант ответа сократилось с 13% в 2005 году до 5% в 2013 году. Также респонденты оценивали изменение экологической ситуации в месте их проживания за последние 5 лет. Ответы распределились следующим образом: 49% респондентов ответили «скорее ухудшилась», 29% - «не изменилась», 19% - «скорее улучшилась», 3% затруднились ответить.

В целом, мы видим, что большинство населения не довольно экологической ситуацией в месте проживания, кроме того, экологическая ситуация ухудшается.

В ходе исследования респонденты отвечали на вопрос о том, что, по их мнению, считается самым опасным для окружающей среды. На основе полученных данных можно составить рейтинг факторов экологической угрозы: на первом месте - транспорт (43%), на втором месте - промышленные предприятия (40%) и на третьем месте - вырубка лесов (34%). Также в рейтинг вошли такие факторы, как промышленные и бытовые отходы, объекты энергетики, пожары и т.п. Таким образом, можно говорить о том, что население распознает объекты, представляющие угрозу для экологии и окружающей среды.

Большинство респондентов (62%) отмечали в качестве ухудшения окружающей среды ухудшение здоровья людей, на втором месте - исчезновение зеленых зон (35%), «нарушается естественный порядок в природе» - 32%, «растрачиваются природные богатства» - 31%. Большой процент респондентов, отмечающих ухудшение здоровья людей по причине ухудшения экологической ситуации, доказывает необходимость формирования экологической политики, соответствующих мероприятий, направленных на улучшение экологической обстановки в России.

2017г. Ответственность за состояние экологии сегодня в большей степени возлагается на местные (29%) и региональные (25%) власти. Значима и доля тех (20%), кто осознает значимость роли рядовых граждан в деле сохранения природы. Об ответственности федеральных властей говорят только 7%. Оценки их работы по решению экологических проблем неоднозначны: так, 38% граждан считают, что результаты есть, но не очень значимые, 29% - что их нет.

Согласно опубликованному докладу ОЭСР «Показатели зеленого роста 2017» («Green Growth Indicators 2017»), прогресс в повышении

эффективности использования природных ресурсов и снижении нагрузки на окружающую среду в мире является слишком медленным. Более того, в докладе отмечается, что уровень загрязнения атмосферы остается опасно высоким. В частности, менее 1/3 стран выполняют нормы ВОЗ по концентрации мелкодисперсных взвешенных частиц (частиц диаметром менее 2.5 микрон). И уровень загрязнения продолжает расти.

Уровень выбросов вредных веществ в России существенно выше, чем во многих крупных странах, что приводит к повышенным рискам для населения.

Россия, согласно данным доклада, также находится в числе тех стран, где проблемы с охраной окружающей среды остаются.

При этом Россия занимает 2 место среди 46 стран, по которым ОЭСР приводит данные, по уровню смертности от загрязнения частицами PM_{2,5} и озоном (O₃).

По данным международной организации, 944 чел. на 1 млн. жителей в России умирали в 2015 г. от загрязнения воздуха данными веществами.

Для сравнения, в 1990 г. данный показатель в России был ниже и составлял 910 чел. на 1 млн. жителей. Средний показатель по странам ОЭСР находился в 2015 г. на уровне 393 чел. на 1 млн. жителей в 2015 г.

Ситуация с выбросами других вредных веществ в атмосферу также остается неблагоприятной в России. Аналогичная ситуация складывается в России и по другим видам вредных выбросов.

Поставленные в России цели в области экологии в настоящее время не выполняются.

Согласно опубликованному Минприроды в мае этого года отчету о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Охрана окружающей среды на 2012-2020 гг.» за 2016 г., целевые значения большого числа ключевых показателей не были достигнуты.

Так, выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников в ТЭК и металлургии составляли в прошлом году 80-81% от уровня 2007 г. при запланированном в программе целевом значении 71-72%. Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от автомобильного транспорта в 2016 г. составили 94% вместо запланированных 83%.

В целом, 17,4 млн. чел. в России в прошлом году проживало на территориях с неблагоприятной экологической ситуацией в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности (запланированное значение на 2016 г. - 17,2 млн. чел.).

Исходя из вышесказанного, протестные движения против строительства различных промышленных объектов, а особенно объектов, связанных со строительством новых и рекультивацией существующих полигонов ТКО и мусоросжигательных заводов растут.

Законодательство в области охраны окружающей среды

1. Гарантии реализация экологических прав граждан

В условиях построения гражданского общества и укрепления статуса личности в Российской Федерации особую значимость приобретают вопросы реализации экологических прав граждан.

Современное экологическое законодательство включает в себя несколько десятков федеральных законов и сотни подзаконных нормативных правовых актов, практика реализации которых показывает, что большая их часть характеризуется значительным числом законотворческих ошибок, не позволяющих достигать установленных целей правового регулирования. Часть федеральных нормативных правовых актов содержит модели поведения, применимые лишь в узкой сфере правового воздействия, а содержание некоторых из них чрезмерно декларативно. В отдельных федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, входящих в систему экологического законодательства, присутствуют противоречия.

В преамбуле Конституции Российской Федерации среди основных положений называется ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями многонационального народа Российской Федерации. Необходимость учета экологических интересов заложена в положениях части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Конституция Российской Федерации в ст. 42 закрепила право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

В статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ под благоприятной окружающей средой понимается окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. При этом наличие четких критериев в

данном определении на практике повысило бы уровень реализации права каждого на благоприятную окружающую среду.

Для реализации права на благоприятную окружающую среду необходимо обладать достоверной информацией о состоянии окружающей среды. Право на получение своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по её охране, об обстоятельствах и фактах хозяйственной и иной деятельности, создающей угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан от органов государственной власти всех уровней, органов местного самоуправления, иных организаций и должностных лиц, установлено Конституцией Российской Федерации (статья 42), Федеральным Законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (Статья 11, 12).

Рядом законодательных актов Российской Федерации гарантируется доступ к информации о состоянии окружающей среды и отдельных ее компонентов, к ним относятся Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (статья 8), Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (статьи 11, 12); Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (статья 19); Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ (статья 8); Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ (Статья 23); Федеральный закон от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (статья 23); Закон РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. N 2300-1 (статья 10); Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Федеральный закон от 19 июля 1998 г. N 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» (статья 17) и другие.

В соответствии с федеральным законодательством (Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (статья 8), Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (статья 7)) информация о состоянии окружающей среды не может быть отнесена к информации с ограниченным доступом. Информация о загрязнении окружающей среды, санитарно-эпидемиологической или радиационной обстановке не может быть

отнесена к коммерческой тайне в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне».

Для реализации законодательных актов были приняты нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, регламентирующих порядок подготовки и предоставления информации об окружающей среде и ее отдельных компонентов, порядке рассмотрения обращений граждан и ответа на них.

В то же время, в правовом регулировании доступа к экологической информации и практики применения законодательства, существует ряд пробелов. В частности, отсутствует единообразный подход к пониманию того, что такое «экологическая информация», не раскрыто содержание этого понятия, не достаточно четко прописан механизм предоставления и получения такой информации. Между тем право на доступ к экологической информации по Орхусской конвенции рассматривается в качестве важнейшего элемента механизма участия общественности в принятии экологически значимых решений. В Российской Федерации данный механизм также является очень слабым и неэффективным.

Также остается острой проблема учета мнения граждан при принятии экологически значимых решений, а также несовершенства публичных и общественных слушаний и обсуждений. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть вопрос о присоединении к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, подписанной в г. Эспо 25 февраля 1991 года.

Как учитывается отрицательное мнение населения, выражаемое на публичных слушаниях по поводу строительства капитальных объектов?

Общественные слушания

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (Градостроительный кодекс) и Федеральным законом от 29.12.2017 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», публичные слушания или общественные обсуждения должны проводиться по проектам Генерального плана города, планам землепользования и застройки, проектам планировки территории и проектам межевания территории, а также по вопросу предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельного

участка или объекта капитального строительства и на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства.

Требование об обязательном обсуждении на слушаниях возможного предоставления земельных участков для строительства капитальных объектов, например мусоросжигательного завода или полигона ТКО, а также проектов строительства законодательство не содержит. В таких случаях обязательным является публикация информационного сообщения о предстоящем или возможном предоставлении земельного участка для строительства.

Как показали проведенные прокуратурой проверки, в подавляющем большинстве случаев участники слушаний выступают против строительства на территориях в непосредственной близости населенных пунктов.

Законодательством определено, что с учетом протокола и заключения о результатах публичных слушаний орган исполнительной власти принимает решение об утверждении документации или об отклонении и направлении ее на доработку. При этом законом не установлена обязательность принятия данного решения в соответствии с мнением населения, а лишь предписан его учет.

Порядок учета мнения граждан законодательством не регламентирован. Таким образом, если при утверждении градостроительного решения результат слушаний отрицательный, но порядок их проведения соблюден, нарушения в действиях должностных лиц органов власти отсутствуют. В случае же выявления нарушений при проведении самой процедуры публичных слушаний прокуроры вносят соответствующим должностным лицам представления с требованием организации повторных слушаний.

Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС)

ОВОС - процедура определения возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению этих воздействий. Кроме того, должны быть выявлены и учтены общественные предпочтения при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности. На этой основе определяются альтернативные варианты реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, выборе технологий и иные) или отказа от нее.

Общественная экологическая экспертиза

Основным нормативно-правовым актом, регламентирующим организацию и проведение общественной экологической экспертизы в РФ, является Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "Об экологической экспертизе" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018). При этом законодателями предусмотрена государственная и общественная экологическая экспертиза.

Последняя представляет собой экологическую экспертизу, которая инициируется общественностью, включая отдельных граждан, их объединения, общественные организации и муниципальные органы.

При этом чиновники органов местного самоуправления несут ответственность за незаконный отказ в проведении общественной экологической экспертизы.

Опросы

Среди консультативных форм непосредственного участия населения в решении различных вопросов, в том числе и связанных с экологической безопасностью, особое место занимает опрос населения.

В настоящее время из 85 субъектов Российской Федерации законы об опросе населения в целях решения вопросов, отнесенных к ведению субъекта РФ, действуют только в городе Москве¹, Алтайском крае², Краснодарском крае³, Иркутской области⁴, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре⁵, Чукотском автономном округе⁶.

В отдельных субъектах Российской Федерации, например в Калужской области⁷, Тульской области⁸ и городе Севастополе⁹, предусмотрена возможность проведения опроса населения для решения

¹ Закон г. Москвы от 25 июня 1997 г. N 21 "О консультативном опросе граждан в районе города Москвы" // Вестник Мэрии Москвы. 1997. N 25 (спецвыпуск).

² Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве: Закон Алтайского края от 8 июля 2003 г. N 35-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. N 87, ч. 1. С. 31.

³ Закон Краснодарского края от 13 августа 1999 г. N 203-КЗ "Об опросе населения Краснодарского края" // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 1999. N 8

⁴ Закон Иркутской области от 18 июня 2010 г. N 44-ОЗ "Об областном опросе" // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. N 21. Том 1.

⁵ Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 8 мая 1998 г. N 30-оз "О консультативном опросе населения в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре" // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 1998. N 4. Ст. 301.

⁶ Закон Чукотского автономного округа от 23 декабря 1999 г. N 52-ОЗ "О консультативном опросе в Чукотском автономном округе" // Ведомости. 2004. N 1 (36).

⁷ Закон Калужской области от 24 мая 1999 г. N 18-ОЗ "О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области" // Весть. 1999. N 110. 26 мая.

⁸ Закон Тульской области от 3 июня 2013 г. N 1948-ЗТО "Об отдельных вопросах правового регулирования в области присвоения наименований географическим объектам или переименования географических объектов" // Вестник Тульской областной Думы. 2013. N 35 (188).

⁹ Закон города Севастополя от 3 июня 2014 г. N 19-ЗС "Об административно-территориальном устройстве города Севастополя" // Севастопольские известия. 2014. 4 июня.

отдельных вопросов административно-территориального устройства. Эти нормативные акты устанавливают порядок подготовки, проведения, установления результатов опроса как одной из форм выявления мнения и учета интересов населения при принятии органами государственной власти соответствующих решений.

Граждане и общественные объединения вправе вести агитацию за проведение опроса или против его проведения, за участие в опросе или против участия в нем, за или против варианта (вариантов) ответа на вопрос, выносимый на опрос, в соответствии с законодательством.

Анализ законотворческой и государственно-управленческой практики последних лет позволяет с уверенностью выделить тенденцию постепенного нивелирования форм непосредственного участия населения в решении важных государственных вопросов с перемещением центра принятия решений в сторону органов государственной власти, причем скорее исполнительных, нежели законодательных (представительных). Думается, что настало время, когда эта тенденция должна быть, не просто преодолена, а переломлена.

Обращения граждан

Обращения граждан в органы местной власти являются формой участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст. 32 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», далее - Федеральный закон № 131-ФЗ. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ не раскрывает сущности этой формы муниципальной демократии, не прописывает процедурных механизмов обращений граждан и порядок их рассмотрения, а содержит лишь отсылочную норму к специальному федеральному закону, регулирующему этот вопрос.

При анализе Федерального закона № 59-ФЗ создается впечатление, что возможность обращения граждан в органы местного самоуправления отводится на второй план. Текст Федерального закона № 59-ФЗ преподносит правовое регулирование этого вопроса так, как будто местное самоуправление в России уже сформировано и его лучшие демократические принципы уже воплощены в практику. Но такая позиция во многом иллюзорна. И тому есть многочисленные примеры.

III. Предложения по учету мнения граждан

Было поручение Президента, у которого срок истек ровно полтора год назад — 15 февраля 2017 года. Правительство должно было предложить механизм общественного контроля и учета мнения граждан при разработке

и утверждении территориальных схем обращения с отходами. Механизма до сих пор нет. На законодательном уровне ГосДума закрепила, что все терсхемы должны проходить общественное обсуждение. Но какова процедура этого обсуждения, должно сказать Правительство в своем подзаконном акте. Такого акта нет.

Как населению высказать свое мнение по поводу планируемой свалки или завода, как они могут узнать интересующую их информацию о применяемых технологиях – не понятно.

Индекс общественного протестного потенциала показывает, насколько россияне считают возможными массовые акции протеста.

Индекс личного протестного потенциала показывает готовность россиян к участию в массовых акциях протеста. Чем выше значение индекса, тем больше респондентов декларируют готовность принять участие в протестах.

Для снижения социальной напряженности и улучшения экологической ситуации необходима целостная государственная научно-обоснованная экологическая политика по учету мнения граждан и общественных объединений, разработанные с учетом особенностей и нынешнего социально-экономического и политического положения каждого из регионов;

Необходимо совершенствование правовой базы, а именно:

1. Дать определение, раскрыть и закрепить понятие «экологическая информация», четко прописать механизмы предоставления и получения такой информации;

2. Законодательно закрепить ответственность за:

- непредоставление экологической информации,
- нарушение существующих механизмов и процедур ОВОС, общественных слушаний и общественной экологической экспертизы.

3. Внести поправки для исключения правовой коллизии в статью 25. «Заключение общественной экологической экспертизы» Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "Об экологической экспертизе" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) в части касающейся учета общественной экологической экспертизы.

4. В связи с выделением экологических преступлений в отдельную главу Уголовного кодекса РФ стало возможным говорить о системе данных преступлений. Однако формирования системы экологических преступлений не завершено. В связи с тем, что система предполагает совокупность составляющих целое частей, экологическими могут быть

признаны лишь преступления, закрепленные в главе 26 УК РФ, исключая иные преступления, посягающие в качестве дополнительного объекта на общественные отношения по охране природы. Руководствуясь системным подходом, в целях совершенствования уголовного законодательства надлежит экоцид расположить в главе «Экологические преступления»;

5. Внести поправки в Кодекс РФ об административных правонарушениях (ст. 8.4.3 гл. 6 КоАП РФ) об ужесточении административной ответственности должностных лиц при выявлении незаконного отказа в экспертизе с их стороны и увеличить размер штрафа (на сегодня размер составляет от пяти до десяти тысяч рублей) от 200 до 500 тысяч рублей.

6. Внести поправки в Градостроительный Кодекс в части уточнения порядка учета мнения граждан. Так как на сегодняшний день, этот вопрос законодательством не регламентирован.

7. С целью обеспечения соответствия российского законодательства международно-правовым нормам необходимо обеспечить разработку изменений и дополнений в российское законодательство, направленных на его гармонизацию с положениями Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) в части обеспечения доступа общественности к экологической информации. Также целесообразно рассмотреть вопрос о ратификации Орхусской конвенции.

Заключение

В заключение хочется напомнить слова С.Ю. Витте, к которым Президент России В.В. Путин обратился в Послании к Федеральному Собранию в 2005 г.: "Государство не столь созидает, сколь восполняет, истинными же созидателями являются все граждане... Не налагать руку на самостоятельность, а развивать ее и всячески помогать ей"¹⁰. По прошествии 13 лет актуальность сказанного только выросла.

¹⁰ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 25 апреля 2005 года. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/22931>.