

Данилова Н. В.

**Участие общественности в принятии экологически значимых решений
как мера антикоррупционной профилактики**

Данилова Наталья Владимировна, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета

В Российской Федерации уже второе десятилетие ведется планомерная работа по борьбе с коррупцией: создано федеральное законодательство¹, реализуется Национальный план противодействия коррупции². Оценка итогов этой работы неоднозначна. С одной стороны, констатируется снижение интереса россиян к этой проблеме, что свидетельствует о том, что граждане меньше стали сталкиваться с проявлениями коррупции на бытовом уровне³. С другой стороны, количество выявленных коррупционных преступлений не уменьшается⁴, что, в свою очередь, демонстрирует как системную и эффективную работу правоохранительных органов, действие принципа неотвратимости наступления ответственности, так и крайнюю степень живучести коррупции как социального явления и сложности борьбы с ней.

В числе факторов, способствующих профилактике коррупционных проявлений, часто называют необходимость выстраивания системы взаимодействия с институтами гражданского общества. Действительно, общественный контроль как деятельность граждан и общественных объединений, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов публичной власти, общественной проверки, анализа и общественной оценки

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 07.10.2022) «О противодействии коррупции» //Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

³ В СПЧ заявили о снижении интереса россиян к теме коррупции // РИА Новости: сайт. Режим доступа: <https://ria.ru/20221206/korrupsiya-1836737505.html?iN=t>

⁴ Бастрыкин: каждый коррупционер рано или поздно ответит перед законом // РИА Новости: сайт. Режим доступа: <https://ria.ru/20221208/bastryki№-1837126991.html>

издаваемых ими актов и принимаемых решений, может и должен выполнять и антикоррупционную задачу.

В сфере охраны окружающей среды общественный контроль имеет специфические формы проявления, в целом именуемые как «участие общественности в принятии экологически значимых решений». Как правило, такое участие рассматривается в контексте защиты прав человека, прежде всего, права человека на благоприятную окружающую среду¹. Вместе с тем, у него имеется и антикоррупционный потенциал, заключающийся в формировании открытости и прозрачности процесса принятия управленческих решений.

Международный стандарт правового регулирования участия общественности в принятии экологически значимых решений задан Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г. (далее - Орхусской конвенцией)². В частности, Орхусская конвенция требует закрепления в национальном законодательстве процедур участия общественности:

- в принятии решений по конкретным видам деятельности;
- в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой;
- в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов.

Исследователи отмечают, что наиболее развернуто урегулирована первая составляющая. Так, информация, относящаяся к процессу принятия решений, должна включать в себя, по крайней мере, описание планируемого промышленного объекта, его значительного воздействия на окружающую

¹ Солнцев А.М. Вклад Орхусской конвенции в защиту прав человека // Современное право. 2014. № 7. С. 131.

² Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г. Доступ: <http://www.org.ru/docume/orhus.shtml> (дата обращения: 18.09.2018).

среду, планируемых природоохранных мер и т.д. Участие общественности в процессе принятия решения должно быть обеспечено на самом раннем этапе. Государственный орган также должен предоставить ей текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в его основу¹. Важно, что Конвенция дает определенные ориентиры для толкования таких важных оценочных понятий как «заинтересованная общественность» и «экологически значимые решения»².

Хотя Россия так и не ратифицировала, вопреки заявленным планам³, данную Конвенцию, и формально не обязана выполнять ее требования, тем не менее, исследователи отмечают, что все эти формы участия общественности в принятии экологически значимых решений есть и в России, регламентированы действующим экологическим законодательством и применяются на практике⁴.

Российское экологическое право содержит несколько правовых институтов, в рамках которых заинтересованная общественность может получить доступ к экологической информации, выразить свое мнение относительно принимаемых органами публичной власти экологически значимых решений, и тем самым повлиять на их содержание. К таковым можно отнести: во-первых, общественные обсуждения (в том числе общественные слушания), проводимые в рамках оценки воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС), во-вторых, общественную экологическую экспертизу, в-третьих, общественный экологический контроль. Каждая их форм имеет собственные нормативно-правовую основу, порядок проведения и оформления результатов, и правовые последствия. В

¹ Дудыкина И.П. Орхусская конвенция: российские и зарубежные доктринальные оценки // Московский журнал международного права. № 4. С. 99.

² Анисимов А.П. Проблема усиления роли общественности в принятии экологически значимых решений в российском и европейском праве // Евразийский юридический журнал. 2013. № 12 (67). С. 156-159.

³ Шорников Д.В. Потенциал Орхусской конвенции для формирования международно-правового механизма охраны озера Байкал // Сибирский юридический вестник. 2022. № 1 (96). С. 132

⁴ Анисимов А.П. С. 7-8 Право граждан участвовать в принятии экологически значимых решений: понятие и содержание // Трансформация правовых институтов и методов обеспечения экологической и продовольственной безопасности в России, странах СНГ и Европейского союза в условиях внедрения генно-инженерных технологий. Материалы VII Международной научно-практической конференции преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов: сборник научных статей / Под редакцией Н.Т. Разгельдеева [и др.]. Саратов, 2021. С. 8.

рамках настоящего исследования остановимся на рассмотрении первой из названных форм участия.

Базовым Федеральным законом «Об охране окружающей среды» ОВОС рассматривается как обязательная мера охраны окружающей среды, направленная на предотвращение негативных последствий планируемой хозяйственной деятельности, она проводится на самой ранней стадии – инвестиционного планирования и проектирования будущей деятельности (ст. 32). В свою очередь учет общественного мнения является принципом охраны окружающей среды (ст.3). Детально порядок проведения ОВОС регламентирован на уровне ведомственного акта, в течение 20 лет действовало Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации¹ (далее – Положение 2000 г.), в 2020 году его заменили Требования к материалам оценки воздействия на окружающую среду² (далее Требования 2020 г.). Также важные нормы относительно проведения общественных обсуждений содержит Федеральный закон «Об экологической экспертизе»³ в части указания на лицо, обязанное их организовать (ст. 9) и обязательность представления материалов общественных обсуждений в составе документов, представляемых на экологическую экспертизу (ст. 14).

Анализ судебной практики по применению Положения, показал наличие ряда дефектов правового регулирования, создающих правовую неопределенность и, как следствие, порождающих противоречивые судебные решения. Сопоставление норм Положения 2000 г. и Требований 2020 г. позволяет увидеть, что ряд спорных вопросов был снят путем установления

¹ Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.

² Приказ Минприроды России от 01.12.2020 № 999 «Об утверждении требований к материалам оценки воздействия на окружающую среду» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.12.2022).

³ Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 01.05.2022) // Собрание законодательства. 1995. № 48. Ст. 4556.

более конкретной нормы. Однако некоторые проблемы так и не были разрешены.

Во-первых, у судов отсутствует однозначное понимание юридического значения протокола общественных слушаний. Имеет место позиция, согласно которой решение, принятое на общественных слушаниях не имеет властно-обязывающего характера, не порождает непосредственно правовых последствий, не может нарушать какие-либо права истцов, соответственно, протокол не может быть предметом оспаривания¹. Можно встретить и противоположное мнение. Так, в деле об оспаривании результатов общественных слушаний по строительству полигона ТКО в Новосибирской области вышестоящий суд признал неверными выводы суда первой инстанции о том, что общественные обсуждения носят рекомендательный характер, не являются обязательным при принятии решения². Интересно, что в основе этих противоположных выводов лежит одна норма права, предусмотренная Федеральным законом «Об экологической экспертизе», согласно которой протокол входит в число документов, обязательных для представления заказчиком при проведении государственной экологической экспертизы. Содержащиеся в нем сведения подлежат рассмотрению экспертами, которые имеют возможность дать профессиональную оценку их значимости. Таким образом, мнение общественности может повлиять на итоговое решение экспертной комиссии о допустимости реализации проекта с точки зрения требований законодательства. Однако, в первом случае из этой нормы суд делает вывод о том, что именно заключение государственной экологической экспертизы и может быть в дальнейшем оспорено гражданами, во втором, - что законность результатов общественных слушаний должна быть проверена судом, в противном случае это приведет к нарушению принципов

¹ Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 02.10.2020 № 88а-21795/2020; Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 15.02.2021 № 88а-2852/2021; Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 14.12.2021 № 88а-30886/2021

² Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.04.2022 № 88А-6640/2022

экологического права. Отметим, что в Требованиях 2020 г. протокол общественных обсуждений по-прежнему входит в состав материалов ОВОС, о возможности его самостоятельного оспаривания как отдельного документа в акте ничего не говорится.

Во-вторых, в судебной практике можно встретить споры об определении места проведения общественных обсуждений (слушаний). Законодательство обязывает проведение общественных обсуждений возлагает на органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов; инициатива проведения общественных обсуждений лежит на заказчике, который подает соответствующее уведомление (заявление) в местную администрацию. Однако планируемая деятельность может оказывать негативное воздействие на большую территорию, а значит, затрагивать интересы населения, проживающих в разных населенных пунктах, находящихся в границах нескольких муниципальных образований и даже субъектов РФ. Соответственно, возникает вопрос, должны ли проводиться такие обсуждения во всех муниципальных образованиях или только в одном? Место проведения общественных обсуждений определяется на первом этапе ОВОС - при предварительной оценке и составлении технического задания. Уже на этом этапе возможно реагирование на нарушение. Интересным примером здесь может послужить ситуация, возникшая при проведении ОВОС проекта строительства целлюлозного завода Суда. Ярославский межрайонный природоохранного прокурора вынес предостережение в адрес заказчика ООО «СВЕЗА-Лес» о недопустимости нарушений закона в области охраны окружающей среды. В нем прокурор указал на необходимость проведения общественных слушаний не только на территории Вологодской области, как планировал заказчик, но и на территории Ярославской области. Суд признал доказанным факт возникновения угрозы загрязнения Рыбинского водохранилища и распространения загрязненных вод до водозаборов на территории Ярославской области, опираясь на заключение научного

института 2018 г. , и не приняв во внимание заключения, полученные (и оплаченные) заказчиком ранее¹.

В другой ситуации Искитимский межрайонный прокурор потребовал признать недействительными результаты общественных слушаний, проведенных в Искитимском районе по строительству полигона ТКО. В числе прочих доводов прокурора, было указано неверное определение заказчиком территории, которая может быть затронута намечаемой хозяйственной деятельностью. Согласно представленному экспертному заключению на проект санитарно-защитной зоны проектируемого полигона ТКО в границы последней входят земельные участки г. Бердска. В связи с этим суд кассационной инстанции сделал вывод, что общественные обсуждения должны быть проведены и на территории данного города, права жителей которого затрагиваются планируемой деятельностью, в противном случае принцип учета общественного мнения не может быть обеспечен².

Приведенные примеры касаются применения норм Положения 2000 г. Необходимо отметить, что Требования 2020 г. совершенно иначе регламентируют это вопрос. Они позволяют проводить общественные обсуждения только в одном муниципальном районе, при согласовании этого вопроса всеми органами местного самоуправления. В таких ситуациях общественность других муниципальных образований имеет право только на ознакомление с объектом общественного обсуждения и направление своих замечаний, комментариев и предложений в адрес заказчика (п. 7.9.1). Представляется, что эта норма значительно облегчает работу органов местного самоуправления и заказчика, но ущемляет права граждан на учет их мнения.

В-третьих, неоднозначная практика сложилась по вопросу необходимости проведения общественных слушаний при проведении

¹ Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 30.09.2020 по делу № 88а-20746/2020, 33а-727/2020

² Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.04.2022 № 88А-6640/2022

повторной государственной экологической экспертизе (далее – ГЭЭ). Такая экспертиза проводится при доработке проекта заказчиком по замечаниям экспертов, в связи с чем, фактически на повторную экспертизу заказчиком может быть представлен совершенно другой проект. Согласно позиции Росприроднадзора, общественные обсуждения объекта ГЭЭ с гражданами и общественными организациями (объединениями) должны быть организованы столько раз, сколько такой проект будет перерабатываться с учетом замечаний, содержащихся в отрицательном заключении ГЭЭ¹.

Суды в одних случаях признают бездействие органов местного самоуправления, выразившегося в неорганизации общественных обсуждений материалов ОВОС, доработанных по замечаниям ГЭЭ, незаконными. Считают, что такое бездействие нарушает права неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду².

В других случаях суды не находят в таком бездействии нарушений прав граждан. Так, при проведении повторной ГЭЭ по объекту «Реконструкция полигона твердых отходов «Северная Самарка» глава администрации Всеволожского муниципального района посчитал «нецелесообразным проведение повторных общественных обсуждений по проекту», о чем и уведомил орган, проводящий ГЭЭ. Суд признал позицию муниципального органа законной, указав, что требования Федерального закона «Об экологической экспертизе» «само по себе не означает возможность для граждан и общественных организаций трансформировать общественные обсуждения в обязательную многократную процедуру, без проведения которой невозможно представление доработанного проекта планируемой хозяйственной деятельности на повторную государственную экологическую экспертизу»³.

¹ Информационное письмо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 09.08.2013

² Апелляционное определение Камчатского краевого суда от 17.05.2012 по делу № 33-557/2012 г.

³ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 31.07.2019 № 33а-15642/2019 по делу № 2а-2121/2019

Требования 2020 г. снимают этот вопрос. Согласно п. 7.9.3. в таких ситуациях общественные обсуждения проводятся в обязательном порядке, однако в упрощенной форме простого информирования, которое предполагает информирование общественности с указанием места размещения объекта общественного обсуждения и сбором замечаний, комментариев и предложений по адресу (адресам), в том числе, электронной почты, согласно уведомлению.

Одновременно внимательное изучение данного пункта Требований 2020 г. порождает новые вопросы. Так, им предусмотрены следующие формы общественных слушаний: 1) простое информирование; 2) опрос; 3) общественные слушания; 4) иная форма общественных обсуждений (конференция, круглый стол, анкетирование, консультации с общественностью, а также совмещение форм, указанных в настоящем пункте). Из Требований неясно, кто именно осуществляет выбор формы общественных обсуждений – заказчик или орган местного самоуправления, чем может быть обусловлен выбор той или иной формы. Однозначно это указано только для простого информирования, которое помимо уже описанной ситуации повторного проведения ГЭЭ, также проводится при общественных обсуждениях: а) технического задания, б) по объектам негативного воздействия 4 категории, в) по объектам, не подлежащих ГЭЭ. В отношении остальных форм это не урегулировано. В то же время согласно п. 4.6. заказчик при подаче уведомления должен указать в нем форму общественных обсуждений. Отметим, что в этом плане нормы Положения 2000 г. были более определенными: выбор формы общественных обсуждений осуществлял орган местного самоуправления исходя из характера и степени негативного воздействия объекта слушаний на окружающую среду. В числе форм Положение называло общественные слушания, опрос, референдумы. Эта норма в полной мере соответствовала ст. 9 и 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе», чего нельзя сказать о содержании Требований 2020 г. В целом обращает на себя внимание низкий юридико-технический

уровень данного документа, в основном изложенного в форме перечня сведений, содержащихся в материалах ОВОС. Очевидно, что подобный прием не позволяет ясно и недвусмысленно определить права и обязанности всех участников общественных обсуждений. Также в данном документе игнорируются общие подходы и терминология, заложенная в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹, в частности, понимание содержания общественных обсуждений и общественных слушаний. Хотя данный закон и допускает возможность отраслевой регламентации общественного контроля, исключая из сферы своего действия только общественный экологический контроль (ст. 2 он определяет общие принципы и общие требования к проведению общественного контроля. Очевидно, что принятие нормативных актов, идущих вразрез с последними, не способствует созданию нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере, исключаяющей возможность двоякого толкования. Правовая неопределенность, в свою очередь, ведет к нарушению прав граждан на участие в принятии экологически значимых решений органами публичной власти, и снижает антикоррупционный потенциал российского экологического законодательства в целом.

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.