



Ю.Я. Якель, Е.В.Перфильева, А.С. Тельгеркова, Н.В. Мальцева, К.И. Степаненко

# РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ В РОССИИ

УДК [347.6:341]:659.4(470)  
ББК 67.911.20 + 67.911.16 + 67.407.05  
P85

*Ю.Я. Якель, Е.В.Перфильева, А.С. Тельгерекова, Н.В. Мальцева, К.И. Степаненко*

**Руководство по применению Орхусской конвенции в России.**

М., Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2013, – 168 с.

В Руководстве приводится анализ соответствия российского законодательства положениям Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), рекомендации по их применению в России, а также предлагаются направления гармонизации законодательства нашей страны с требованиями Конвенции. Руководство предназначено для граждан, некоммерческих организаций, а также государственных органов власти и бизнеса, чья деятельность связана с вопросами окружающей среды.

Сведения об авторах:

*Ю.Я. Якель* (почетный адвокат МОКА, директор «Правового центра «Родник») – Введение, гл. I, III

*Е.В.Перфильева, А.С. Тельгерекова, Н.В. Мальцева, К.И. Степаненко*, (Компания ИнЭКА) – гл. II

Дизайн, верстка: *Александр Филиппов*

Изображение на обложке: © *dreamstock*

Издатель: Всемирный фонд дикой природы (WWF)

Типография: «Polygraph Media Group»

Тираж: 200 экз.

© Всемирный фонд дикой природы (WWF). Все права защищены.

При полном или частичном воспроизведении данного издания ссылка на WWF обязательна.

Ответственность за содержание публикации несут авторы.

Распространяется бесплатно.

Публикация подготовлена и издана при поддержке Федерального министерства окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии (BMU) в рамках программы консультационной помощи странам Центральной и Восточной Европы, Кавказского региона и Центральной Азии и Федерального ведомства по охране окружающей среды Германии (UBA).

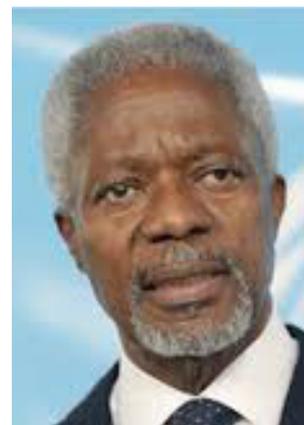


Федеральное министерство  
окружающей среды, охраны природы  
и безопасности ядерных реакторов



ISBN- 978-5-9903641-9-6

«Наступление нового тысячелетия дает нам всем хороший повод подумать над тем, что хорошего удалось сделать людям за прошедшую тысячу лет и в чем они допустили ошибки, а также над тем, какие задачи ждут нас впереди в эту новую, еще более взаимозависимую эпоху человеческой истории. Хотя многие из наших сегодняшних забот могут показаться – если заглядывать так далеко вперед – вполне обыденными, тем не менее, цель устойчивого, равноправного и экологически сбалансированного развития приобретает даже еще большее значение, поскольку от него зависит сохранение самой жизни на Земле.



Ключевым элементом в стремлении достичь этой цели является укрепление экологических прав населения, с тем, чтобы все члены общества и организации, представляющие их интересы, могли играть многогранную и активную роль в деле столь нужного сейчас изменения структуры потребления и производства. Активное вовлечение членов гражданского общества в разработку политики в разных областях деятельности и в работу по ее реализации – необходимое предварительное условие достижения ощутимого прогресса на пути устойчивого развития.

Принятие Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, – Орхусской конвенции – явилось гигантским шагом на пути развития международного права в этой области...»

*Кوفي А. Аннан*  
Генеральный Секретарь Организации Объединенных Наций.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси

# СОДЕРЖАНИЕ

## Введение

История Орхусской Конвенции	6
Основные элементы Орхусской Конвенции	7
Три основных принципа Конвенции	18

<b>Приложение I. Библиография</b>	<b>20</b>
-----------------------------------	-----------

## Глава I. Доступ к экологической информации

1.1. Что такое «информация»	22
1.2. Что такое экологическая информация	24
1.3. Что такое информация об экологической информации	26
1.4. Доступ к экологической информации	29
1.5. Что такое полная, достоверная и своевременная информация	31
1.6. Способы предоставления информации	32
1.7. Источники и обладатели экологической информации	33
1.8. Сбор и распространение экологической информации	34
1.9. Какая информация подлежит активному распространению в электронном виде	39
1.10. Информация о продуктах	42
1.11. Регистры выбросов и переноса загрязняющих веществ	45
1.12. Как составить запрос на получение информации	46
1.13. Оплата запрашиваемой информации	48
1.14. Когда в просьбе о предоставлении информации могут отказать	50
1.15. Какая информация не может быть отнесена к информации с ограниченным доступом	59
1.16. Ответственность за нарушения порядка рассмотрения обращения граждан, сокрытие или искажение экологической информации	60
1.17. Как обжаловать решения об отказе в предоставлении информации, предоставлении неполной, недостоверной, несвоевременной информации	61

<b>Приложение I. Библиография</b>	<b>63</b>
-----------------------------------	-----------

<b>Приложение II. Образец запроса на получение экологической информации</b>	<b>68</b>
---	-----------

<b>Приложение III. Перечень государственных органов, в которые можно обратиться за получением экологической информации</b>	<b>69</b>
--	-----------

## Глава II. Участие общественности в процессе принятия решений

2.1. Основные понятия и определения	72
2.1.1. Основные термины и определения, связанные с организацией процедур общественного участия	72
2.1.2 Понятие «общественное участие» в российском законодательстве	73

2.2. Положения Орхусской Конвенции и законодательства РФ по вопросам общественного участия	74
2.2.1. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой	76
2.2.2. Участие общественности в подготовке нормативных положений и нормативных актов	77
2.3. Механизмы (инструменты) общественного участия в подготовке и принятии решений в РФ	82
2.3.1. Общественные обсуждения материалов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) намечаемой хозяйственной и иной деятельности	82
2.3.2. Общественная экологическая экспертиза	84
2.3.3. Публичные слушания по обсуждению проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения	86
2.3.4. Публичные слушания по намечаемому строительству	87
2.3.5. Общественные обсуждения проектов нормативных правовых актов федерального уровня с использованием сети Интернет	89
2.4. Этапы и методы процедуры общественного участия при подготовке и принятии решений	90
2.4.1. Этап 1 – «Информирование»	91
2.4.2. Этап 2 – «Выявление мнений»	93
2.4.3. Этап 3 – «Обсуждение»	95
2.4.4. Этап 4 – «Принятие решений»	96
2.4.5. Этап 5 – «Обратная связь»	98
2.5. Рекомендации общественности для эффективного участия в процессе подготовки и принятия решений	98
<b>Приложение I. Библиография</b>	102
<b>Приложение II. Примерная форма журнала замечаний и предложений</b>	103
<b>Приложение III. Примерная форма письменных предложений</b>	104
<b>Приложение IV. Примерная форма письменного заявления</b>	105
<b>Приложение V. Анкета участника общественных слушаний. Бланк заявления участника общего собрания публичных слушаний</b>	106
<b>Глава III. Доступ к правосудию</b>	108
3.1. Общие положения о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды	108
3.2. Внесудебные формы доступа к правосудию	111
3.2.1. Жалоба вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий государственный орган	112
3.2.2. Обращение в Прокуратуру	115
3.2.3. Обращение к Уполномоченному по правам человека (Омбдсмену)	114
3.2.4. Процедура медиации	121
3.3. Доступ к правосудию	122
3.3.1. Кто может обратиться в суд по вопросам, касающимся окружающей среды (процессуальная правоспособность)	122
3.3.2. Кто может быть представителем в суде	123

3.3.3. Общая характеристика средств правовой защиты	124
3.3.4. В какой суд обращаться	125
3.3.5. Обращение в суд с заявлением или иском	126
3.3.6. Какие требования предъявляются к форме содержанию иска. Как составить обращение в суд	128
3.3.7. Какие требования предъявляются к форме и содержанию заявления	129
3.3.8. Сроки обращения в суд	130
3.3.9. Судебные расходы	133
3.3.9.1. Государственная пошлина	135
3.3.9.2. Затраты на правовую помощь при рассмотрении в суде дел, касающихся окружающей среды	137
3.3.9.3. Расходы на экспертизу, привлечение экспертов или свидетелей	138
3.3.9.4. Залог и возмещение убытков в случае приостановки деятельности как средства обеспечения иска по вопросам, касающимся окружающей среды	139
3.3.9.5. Иные вопросы по судебным расходам	140
3.3.10. Права заявителей при рассмотрении дела	141
3.3.11. Обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц (защита общественных интересов)	142
3.3.12. Как получить правовую помощь по делам, касающимся окружающей среды	143
3.3.13. Доказательства и доказывание	146
3.3.14. Меры обеспечения иска. Судебное запрещение	148
3.3.15. Привлечение экспертов	151
3.3.16. Решение суда	152
3.4. Обжалование решения по делу	155
3.4.1. Производство в суде апелляционной инстанции	155
3.4.2. Пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений (Производство в суде кассационной и надзорной инстанций)	156
3.5. Производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок	157
3.6. Доступ к информации о деятельности судов	159
3.7. Европейский суд по правам человека	160
<b>Приложение I. Библиография</b>	<b>163</b>

# ПЕРЕЧЕНЬ ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

---

<b>АПК РФ</b>	– Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
<b>ГрК РФ</b>	– Градостроительный кодекс Российской Федерации
<b>ГПК РФ</b>	– Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
<b>НПА</b>	– Нормативный правовой акт
<b>ОВОС</b>	– Оценка воздействия на окружающую среду
<b>ОМС</b>	– Органы местного самоуправления
<b>ОС</b>	– Окружающая среда
<b>ОЭЭ</b>	– Общественная экологическая экспертиза
<b>Положение об ОВОС</b>	– Положение об оценке воздействия намечаемой и иной хозяйственной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. Приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 г. № 372)
<b>ПС</b>	– Публичные слушания
<b>СМИ</b>	– Средства массовой информации
<b>ТЗ</b>	– Техническое задание
<b>СЭО</b>	– Стратегическая экологическая оценка
<b>РФ</b>	– Российская Федерация
<b>ФЗ</b>	– Федеральный закон

# ВВЕДЕНИЕ

---

Это Руководство было написано для того, чтобы показать, как может применяться Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) в Российской Федерации после ее ратификации нашей страной. Анализ, приведенный в Руководстве, показывает, что российское экологическое законодательство во многом соответствует основным принципам Орхусской Конвенции. Часть положений Конвенции уже реализована в нормативных правовых актах РФ, по другим, даже при отсутствии четкого правового регулирования сложилась практика применения, ну и конечно есть положения Конвенции, для реализации которых России только предстоит разработать четкие нормы и правила.

Также при написании Руководства ставилась задача разъяснить общественности права и возможности, предоставленные для их реализации Конвенцией и российским законодательством, в области доступа к экологической информации, участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Мы надеемся, что данное Руководство будет интересно не только общественности, но и государственным служащим, на которых Конвенция возлагает определенные обязанности. А также представителям бизнеса, которые заинтересованы в процедуре проведения общественных обсуждений по вопросам осуществления хозяйственной и иной деятельности, которая может оказывать влияние на окружающую среду.

## ИСТОРИЯ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (далее Конвенция), была принята 25 июня 1998 года на четвертой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания. Текст Конвенции опубликован на сайте Европейской Экономической Комиссии ООН <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43r.pdf>.

Для вступления Конвенции в силу было необходимо подписание ее 16 странами.

После принятия Конвенции в Орхусе 25 июня 1998 года ее подписали 36 будущих Сторон. К 21 декабря 1998 года – дате завершения периода подписания – Конвенцию подписало 40 будущих Сторон (39 государств и одна региональная организация экономической интеграции).

К настоящему времени Конвенцию подписали 41 государство, ратифицировали Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Дания, Эстония, Грузия, Венгрия, Италия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Румыния, Македония, Таджикистан, Туркменистан, Украина. Польша, Чехия, Голландия, Великобритания, Европейский Союз планируют ратифицировать Конвенцию. Из стран бывшего СССР только Россия и Узбекистан не ратифицировали и не подписали Орхусскую конвенцию.

По сфере применения Конвенция является региональной (Европейской). Но тем не менее она является универсальной, и к ней может присоединиться любая страна.

Конвенция базируется на положениях 1-го принципа Стокгольмской декларации по проблемам окружающей среды<sup>2</sup>, 10-го принципа декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию<sup>3</sup>, резолюции Генеральной Ассамблеи о Всемирной хартии природы<sup>4</sup> и Хартии о необходимости обеспечения здоровой окружающей среды, а также Европейской хартии по окружающей среде и здравоохранению<sup>5</sup>.

«Орхусская Конвенция представляет собой новый вид соглашения в области окружающей среды. Она признает, что у нас есть обязательства

- 
- 2 Данный принцип гласит, что человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. В связи с этим политика поощрения или увековечения апартеида, расовой сегрегации, дискриминации, колониального и других форм угнетения и иностранного господства осуждается и должна быть прекращена. Декларация была принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 г. на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. Действующее международное право. Т. 3.- Москва: Московский независимый институт международного права, 1997 г. С. 682 – 687.
  - 3 Согласно этому принципу экологические вопросы рассматриваются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек имеет соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективный доступ к судебным и административным разбирательствам, включая возмещение и средства судебной защиты. Декларация принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 года. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2.- Москва: БЕК, 1996 г. С. 135 – 138.
  - 4 Принята 28.10.1982 Резолюцией 37/7 на 48-ом пленарном заседании 37-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2.- Москва: БЕК, 1996 г. С. 132 – 135.
  - 5 Принята на первой Европейской конференции «Окружающая среда и здоровье» Всемирной организации здравоохранения во Франкфурте-на-Майне, Германия, 8 декабря 1989 года.

перед грядущими поколениями. Она устанавливает, что устойчивое развитие можно обеспечить только путем привлечения к работе всех заинтересованных сторон. Она увязывает подотчетность органов управления и охрану окружающей среды. Она сосредоточена на взаимодействии между общественностью и государственными органами в условиях демократии и закладывает основу нового процесса участия общественности в переговорах и реализации международных соглашений. Предмет Орхусской конвенции касается самым непосредственным образом взаимоотношений между народом и органами управления. Эта Конвенция представляет собой не только соглашение в области окружающей среды – в ней также рассматриваются такие вопросы, как подотчетность, гласность и способность органов управления реагировать на требования общественности...

Орхусская Конвенция охватывает обязательства, которые Стороны несут перед общественностью. Она идет дальше, чем любая иная конвенция, в том плане, что она налагает на Стороны и государственные органы четкие обязательства перед общественностью в части обеспечения ей доступа к информации, участия в процессе принятия решений и доступа к правосудию»<sup>6</sup>.

Для практической реализации Конвенции был создан целый ряд экспертных комиссий и рабочих групп разного направления: Комитет по соблюдению Орхусской Конвенции; Орхусский Координационный центр экологической демократии; экспертные группы по доступу к правосудию, по электронным средствам; рабочие группы по реестрам выбросов и переносов загрязнителей, по генетически модифицированным организмам.

Как уже говорилось ранее, Россия пока не подписала Конвенцию, но активно готовится к этому процессу. Основанием для этого стал перечень поручений Президента РФ<sup>7</sup> по итогам заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 9 июня 2011 года в г. Дзержинске. Подпунктом ж) пункта 2 указного перечня Правительству Российской Федерации предлагается принять решения, обеспечивающие присоединение России к Орхусской Конвенции.

В 2012 году Министерством природных ресурсов и экологии РФ был разработан проект Федерального закона «О присоединении Российской Федерации к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды». В соответствии с положениями данного законопроекта Россия намерена присоединиться к Конвенции с заявлением на основании пункта 18 решения Сторон Конвенции № I/7 о том, что в течение четырех лет с момента вступления Конвенции для Российской Федерации в силу Российская Федерация не признает возможность рассмотрения Комитетом по соблюдению Конвенции сообщений общественности о несоблюдении положений Конвенции со стороны Российской Федерации.<sup>8</sup>

6 Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С.1.

7 Утвержден 20 июля 2011 года, Пр-1742ГС.

8 <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/>

# ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

Конвенция состоит из следующих частей:

- Преамбула.
- Общая часть (статьи 1-3).
- Доступ к экологической информации (статьи 4-5).
- Участие общественности в процессе принятия экологически значимых решений (статьи 6-8).
- Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (статья 9).
- Заключительные положения (статьи 10-22).
- Приложение I. Перечень видов деятельности, упомянутых в статье 6.
- Приложение II. Арбитраж.

*Преамбула* представляет собой введение к договору. В ней устанавливаются руководящие принципы толкования Конвенции и ставятся задачи по ее осуществлению.

*Общая часть* состоит из описания цели (статья 1), определений (статья 2) и общих положений (статья 3).

**Целью Конвенции** является содействие защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния. Каждая Сторона гарантирует право на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями Конвенции.

То есть основной целью Конвенции является урегулирование процедурных вопросов, и в этой связи Сторонам необходимо разработать административные, юридические и практические меры для осуществления права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

**Определения** имеют большое значение для единообразия применения положений Конвенции, в особенности для стран, где внутренне законодательство в областях, регулируемых Конвенцией, еще не достаточно развито.

Основные определения Конвенции — «Сторона», «Государственный орган», «Общественность», «Заинтересованная общественность» и «Экологическая информация».

«Сторона» — в данной Конвенции это государство или региональная организация экономической интеграции, высказавшая свое намерение присоединиться к Конвенции.

Региональная организация экономической интеграции — организация, созданная суверенным государством данного региона. Для того чтобы такая организация могла стать Стороной Конвенции, ее государства — члены должны передать ей компетенцию в отношении вопросов, регули-

руемых Конвенцией, при этом данная организация должна быть надлежащим образом уполномочена в соответствии с ее внутренними правилами подписывать, ратифицировать, принимать или утверждать Конвенцию или присоединяться к ней.

Пример региональной организации экономической интеграции — Европейское сообщество (ЕС).

«Государственный орган» — в рамках Конвенции данный термин распространяется на органы исполнительной власти и на три категории государственных служащих. Данный термин не применяется к органам законодательной или судебной власти.

В России органы государственной власти делятся на федеральные и региональные.

Структура федеральных органов исполнительной власти России утверждена Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636.<sup>9</sup>

К ним относятся:

- Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам. В частности к ним относятся: Министерство внутренних дел РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство юстиции РФ и др.
- Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам. К ним в частности относятся:
  - Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, которому подведомственны: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию;
  - Министерство здравоохранения РФ с подведомственными ему Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и Федеральным медико-биологическим агентством;
  - Министерство регионального развития РФ;
  - Министерство сельского хозяйства Российской Федерации с подведомственными: Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральным агентством по рыболовству и др.
- Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. В частности к ним относятся: Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

<sup>9</sup> Собрание законодательства РФ от 28 мая 2012 г. N 22 ст. 2754.

Структура региональных органов государственной власти устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами, установленными Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ.<sup>10</sup>

По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти РФ.

В частности, в соответствии со Статьей 72 Конституции РФ<sup>11</sup> к предметам совместного ведения относятся: защита прав и свобод человека и гражданина; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; координация вопросов здравоохранения; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий и т.д.

Согласно положениям статьи 2 п. 2 а) Конвенции под государственным органом подразумевается администрация на национальном, региональном и другом уровне.

Систему федеральных и региональных органов власти мы рассмотрели выше. Что же касается органов местного самоуправления<sup>12</sup>, то в России они не входят в систему органов государственной власти, но исходя из смысла статьи 2 п. 2 а) Конвенции они должны подпадать под определение «государственный орган» и на них могут распространяться положения Конвенции.

Правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления регулируются Конституцией РФ (статьи 130 – 133) и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ.<sup>13</sup>

«Общественность» — одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы.

Похожие определения содержатся и в других международных конвенциях. Так, в Конвенции о трансграничном воздействии промышленных

10 Собрание законодательства РФ от 18 октября 1999 г. N 42 ст. 5005.

11 Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.). Российская газета от 25 декабря 1993 г. N 237.

12 Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Органы местного самоуправления избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом муниципального образования органы, наделяются собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (п.2 ст. 1, ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

13 Собрание законодательства РФ 06.10. 2003 г. N 40, ст. 3822.

14 Бюллетень международных договоров. 2000 г. N 6. С. 19 – 46. Россия подписала Конвенцию (Постановление Правительства РФ от 10 марта 1992 г. N 150) и приняла (Постановление Правительства РФ от 04 ноября 1993 г. N 1118). Конвенция вступила в силу для России 19 апреля 2000 г.

аварий, заключенной в г. Хельсинки 17 марта 1992 года, в статье 1 j) и в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте<sup>15</sup>, заключенной в г. Эспо 25 февраля 1991 года, статья 1 (х), «общественность» означает «одно или несколько физических или юридических лиц». В Орхусской Конвенции этот термин усилен указанием на ассоциации и группы.

В Российском законодательстве термин «общественность» встречается<sup>16</sup>, но само его определение отсутствует. Поэтому имеет смысл рассмотреть отдельно все составляющие данного определения.

«Физическое лицо» — это любой человек, гражданин. Правоспособность граждан определена статьей 17 Гражданского Кодекса РФ 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ<sup>17</sup> как способность иметь гражданские права и нести обязанности и признается в равной мере за всеми гражданами.

«Юридическое лицо» — в соответствии со статьей 48 Гражданского Кодекса РФ это организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

«Ассоциация, союз» — в соответствии с пунктом 1 статьи 121 Гражданского кодекса РФ это объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей.

Пунктом 9 статьи 3 Конвенции запрещено исключать из определения «общественность» кого бы то ни было на основании национальной принадлежности, гражданства или места жительства. То есть положения Конвенции применяются одинаково как к гражданам страны — резидентам, так и к нерезидентам.

Таким образом, определение «общественность» в соответствии с российском законодательством и положениями Конвенции распространяется без ограничений на физических, юридических лиц, а также на созданные в соответствии с российским законодательством ассоциации и союзы.

«*Заинтересованная общественность*» — общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в

15 Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. - М.: БЕК, 1996. С. 199-207. Конвенция вступила в силу 10 сентября 1997 г. Россия подписала Конвенцию 06 июня 1991 г. Конвенция на период 18 апреля 2013 для России в силу не вступила.

16 Федеральные законы «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04 апреля 2005 г. N 32-ФЗ (Собрание законодательства РФ от 11 апреля 2005 г. N 15, ст. 1277), «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ (Собрание законодательства РФ от 16 июля 2001 г. N 29, ст. 2950), «О внешней разведке» от 10 января 1996 N 5-ФЗ (Собрание законодательства РФ от 15 января 1996 г. N 3, ст. 143) и др.; Приказ Госкомэкологии РФ «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» от 16 мая 2000 г. N 372 (Российская газета, N 170, 01 сентября 2000 г.); Приказ Генпрокуратуры РФ «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» от 10 сентября 2008 г. N 182 (Законность, N 10, 2008 г.); Приказ Росприроднадзора от 18.01.2011 N 14 «Об утверждении Положения об организации деятельности внешних общественных инспекторов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» и др.

17 Собрание законодательства РФ от 05 декабря 1994 г. N 32, ст. 3301.

этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность.

Данное определение несколько уже, чем определение «общественность», и оно в основном относится к участию общественности в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности (статьи 6, 7 Конвенции) и некоторым положениям, касающимся доступа к правосудию (статья 9).

К заинтересованной общественности в данном случае можно отнести местное население, органы местного самоуправления, предприятия, организации, находящиеся в зоне влияния принимаемого решения либо проявляющие обеспокоенность по данному вопросу.

Отдельно в категории заинтересованной общественности выделены НКО, уставные цели которых направлены на охрану окружающей среды и которые отвечают «любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством».

В соответствии с нормами Российского законодательства об охране окружающей среды, к заинтересованной общественности можно отнести граждан, общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды и которые согласно ст. 11, 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ<sup>18</sup> наделяются особыми правами и обязанностями в этой сфере.

Создание общественных и иных некоммерческих организаций на территории России предусмотрено Гражданским кодексом РФ (статьями 116-123), Федеральными законами: «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 N 7-ФЗ<sup>19</sup>, «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 N 82-ФЗ<sup>20</sup> и др.

Федеральным законом «О некоммерческих организациях» установлено, что некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Создаются некоммерческие организации для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей – в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Формами некоммерческой организации являются, в том числе, общественные организации, некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, социальные, благотворительные и иные фонды, ассоциации и союзы, а также иные формы, предусмотренные федеральными законами.

---

18 Собрание законодательства РФ от 14 января 2002 г. N 2, ст. 133

19 Собрание законодательства РФ 15 января 1996 г. N 3, ст. 145.

20 Собрание законодательства РФ от 22 мая 1995 г. N 21, ст. 1930.

Учредителями некоммерческой организации могут быть полностью дееспособные граждане и (или) юридические лица. Иностранцы граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории России, также могут быть учредителями (участниками, членами) некоммерческих организаций, за исключением случаев, установленных международными договорами РФ или федеральными законами. Сегодня законы РФ ограничивают иностранных граждан и лиц без гражданства лишь в нескольких случаях:

- не может быть учредителем, членом, участником некоммерческой организации, общественного объединения иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которого в установленном законодательством РФ порядке принято решение о нежелательности его пребывания (проживания) в РФ<sup>21</sup>;
- иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть учредителями общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.<sup>22</sup>

Также не может быть учредителем, членом, участником некоммерческой организации:

- лицо, включенное в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму<sup>23</sup>;
- общественное объединение, деятельность которого приостановлена в случае осуществления им экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда<sup>24</sup>;
- лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.

Число учредителей некоммерческой организации законом не ограничено. При этом некоммерческая организация может быть учреждена одним лицом, за исключением случаев учреждения некоммерческих партнерств, ассоциаций (союзов) и иных случаев, предусмотренных федеральным законом.

В соответствии с положениями Федерального закона «Об общественных объединениях», под общественным объединением понимается добро-

---

21 См. п. 1) ч. 1.2. ст. 15 Федерального закона «О некоммерческих организациях», статья 19 Федерального закона «Об общественных объединениях».

22 См. часть 2 статьи 8 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г. N 104-ФЗ. Собрание законодательства РФ от 24 июля 2000 г., N 30, ст. 3122.

23 См. п. 2 статьи 6 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 года N 115-ФЗ. Собрание законодательства РФ от 13 августа 2001 г., N 33 (Часть I), ст. 3418.

24 См. статью 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ. Собрание законодательства РФ от 29 июля 2002 г., N 30, ст. 3031.

вольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.

*Общественные объединения* создаются по инициативе учредителей — не менее трех физических лиц. В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица — общественные объединения.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений не могут выступать те же лица, что и перечисленные выше при создании некоммерческой организации, а также: органы государственной власти и органы местного самоуправления; лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Правоспособность некоммерческой организации и общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации, которая должна осуществляться в течение пяти рабочих дней со дня представления организацией документов в регистрирующий орган<sup>25</sup>.

Для того чтобы соответствовать критерию *заинтересованной неправительственной организации* в уставе такой организации одной из целей должно быть указано содействие охране окружающей среды, предъявляемое национальным законодательством.

Охрана окружающей среды в соответствии со статьей 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ<sup>26</sup> — это деятельность органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (природоохранная деятельность).

Статья 12 Закона «Об охране окружающей среды» наделяет некоммерческие объединения, в уставах которых предусмотрено осуществление деятельности в области охраны окружающей среды, целым рядом прав и обязанностей, среди которых есть и права, предусмотренные Конвенцией:

- обращаться в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;

<sup>25</sup> Порядок регистрации предусмотрен Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ. Собрание законодательства РФ от 13 августа 2001 г., N 33 (Часть I), ст. 3431.

<sup>26</sup> Собрание законодательства РФ от 14 января 2002 г. N 2 ст. 133.

- участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;
- обращаться в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу<sup>27</sup>;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде и др.

При этом органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

Пунктом 4 статьи 3 Конвенции предусмотрено, что Стороны обеспечивают надлежащее признание объединений, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, оказывают им соответствующую поддержку и обеспечивают соответствие своей национальной правовой системы этому обязательству.

Главой VI Закона «О некоммерческих организациях» предусмотрена поддержка органами государственной власти и органами местного самоуправления социально ориентированных некоммерческих организаций.

Социально ориентированными НКО признаются организации, которые в соответствии с учредительными документами осуществляют, в том числе, следующие виды деятельности:

- охрана окружающей среды и защита животных;
- подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;
- охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение;
- оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и НКО и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;

<sup>27</sup> Статьей 20 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ, общественная экологическая экспертиза может проводиться только теми общественными организациями, основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды и проведение экологической экспертизы.

- благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;
- деятельность в области здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, а также содействие духовному развитию личности.

Для признания НКО социально ориентированными федеральными законами, законами субъектов РФ, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться и другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в РФ.

Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется в следующих формах:

- финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных НКО;
- предоставление льгот по уплате налогов и сборов;
- размещение у социально ориентированных НКО заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным НКО материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Субъекты РФ и муниципальные образования наряду с перечисленными формами поддержки вправе оказывать поддержку социально ориентированным НКО в иных формах за счет бюджетных ассигнований соответственно бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Оказание имущественной поддержки социально ориентированным НКО осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления путем передачи во владение и (или) в пользование таким НКО государственного или муниципального имущества.

В настоящее время основной формой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций является предоставление субсидий, которое осуществляется на конкурсной основе.

Распоряжением Президента РФ «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества» от 29 марта 2013 г. N 115-рп<sup>28</sup> были предоставлены субсидии, предусмотренные в федеральном бюджете на 2013 год, в размере 2 320 000 тыс. рублей на проведение конкурсов и выделение по их результатам грантов другим некоммерческим неправительственным организациям для реализации ими социально значимых проектов, среди которых предусмотрены проекты в области защиты прав

<sup>28</sup> Собрание законодательства РФ от 01 апреля 2013г., N 13, ст. 1553.

и свобод человека, охрана окружающей среды, природоохранное обустройство территорий и др.

Этим же распоряжением, пунктом 6, на Минэкономразвития России возложена обязанность по обеспечению предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий, предусмотренных в федеральном бюджете на 2013 год, в размере 630 000 тыс. рублей на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих неправительственных организаций, отбор которых будет осуществляться на конкурсной основе.

Таким образом, в России законодательно уже закреплена возможность оказывать НКО, осуществляющим деятельность в области охраны окружающей среды, соответствующую поддержку.

«*Экологическая информация*» — данное определение имеет важнейшее значение при применении статей 4, 5 Конвенции о доступе к экологической информации и о сборе и распространении экологической информации. Подробно это понятие рассматривается в главе I разделе 1.2. данного Руководства.

## ТРИ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПА КОНВЕНЦИИ

*Доступ к информации* является первым принципом Конвенции.

В соответствии с этим принципом любой человек или НКО может обратиться в государственный орган за получением экологической информации, а государственный орган обязан предоставить запрашиваемую информацию в кратчайшие сроки.

Кроме того, на органы государственной власти возлагается обязанность распространения экологической информации и обеспечения легкодоступной, понятной, законодательно закреплённой процедуры получения такой информации.

Доступ к информации рассматривается в двух статьях Конвенции: статье 4, которая регламентирует процедуру получения информации людьми и НКО («пассивный» доступ к информации), и статье 5, которая устанавливает обязанности государства по сбору и распространению экологической информации («активный» доступ к информации).

*Участие общественности* в процессе принятия экологически значимых решений – второй принцип Конвенции.

Данный принцип предусматривает процедуры привлечения общественности к процессу принятия решения, которым могут быть так и или иначе затронуты права граждан.

Положения Конвенции выделяют три категории участия общественности в зависимости от вида принимаемого решения: статья 6 предусматривает участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, перечень которых содержится в приложении I к Конвенции; статья 7 регулирует участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики по вопросам окружающей

среды; статья 8 охватывает участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов.

*Доступ к правосудию* – третий принцип Конвенции, в соответствии с которым государство обеспечивает общественности механизмы судебной и внесудебной защиты нарушенных прав, предоставленных Конвенцией: право на доступ к экологической информации, право на участие в принятии экологически значимых решений.

Основными элементами доступа к правосудию в соответствии со статьей 9 Конвенции являются: возможность обращения общественности в суд или другой независимый и беспристрастный орган по рассмотрению жалоб; минимальный объем оплаты; эффективные средства правовой защиты, включая судебные запрещения.

Основная функция этого принципа Конвенции – усилить возможности общественности по вопросам доступа к экологической информации и участия в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

При применении положений Конвенции государствам необходимо руководствоваться положениями, предусмотренными статьей 3:

- Принимать необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры для создания структуры осуществления Конвенции;
- Стремиться к тому, чтобы государственные органы и должностные лица оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию;
- Способствовать экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности по проблемам окружающей среды;
- Признавать и поддерживать природоохранные НПО в рамках правовой системы;
- Конвенция содержит «минимум», а не «максимум» мер;
- Право сохранять существующие меры и не допускать ослабления обязательств;
- Способствовать применению принципов Конвенции на международном уровне;
- Обеспечить условия использования положений Конвенции, при которых никто бы не подвергался наказанию, преследованиям или притеснениям;
- Отсутствие дискриминации по признакам гражданства, национальной принадлежности, местожительства или местонахождения.

*Заключительные положения* содержатся в статьях 10-22.

К наиболее важным вопросам, рассматриваемым в данном разделе Конвенции, относится вступление в силу Конвенции, внесение изменений и дополнений в Конвенцию с помощью поправок и приложений, совещание Сторон, секретариат, рассмотрение соблюдения и урегулирование споров.

## ПРИЛОЖЕНИЕ I. Библиография

---

1. Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН / Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лекковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева.
2. Стокгольмская декларация по проблемам окружающей среды, принята в г. Стокгольме 16 июня 1972 г.
3. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, принята в г. Рио-де-Жанейро 14 июня 1992 года.
4. Резолюция Генеральной Ассамблеи о Всемирной хартии природы, принята 28.10.1982 Резолюцией 37/7 на 48-ом пленарном заседании 37-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН.
5. Европейская хартия по окружающей среде и здравоохранению, принята на первой Европейской конференции «Окружающая среда и здоровье» Всемирной организацией здравоохранения во Франкфурте-на-Майне, Германия, 8 декабря 1989 года.
6. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, заключена в г. Хельсинки 17 марта 1992 года.
7. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, заключена в г. Эспо 25 февраля 1991 года.
8. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.).
9. Комментарий к Конституции РФ/ под редакцией В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. Москва: Эксмо, 2009.
10. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ.
11. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ.
12. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ.
13. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 N 7-ФЗ.
14. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 N 82-ФЗ.
15. Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г. N 104-ФЗ.
16. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ.
17. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ.
18. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04 апреля 2005 г. N 32-ФЗ.
19. Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ.

20. Федеральный закон «О внешней разведке» от 10 января 1996 N 5-ФЗ.
21. Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 года N 115-ФЗ.
22. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ.
23. Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ.
24. Методические (информационные) материалы для СО НКО по взаимодействию со СМИ и органами власти. – М., 2011.
25. Перечень поручений Президента РФ, утв. 20 июля 2011 года, Пр-1742ГС.
26. Проект Федерального закона «О присоединении Российской Федерации к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».
27. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 об утверждении Структуры федеральных органов исполнительной власти России.
28. Постановление Правительства РФ от 23 августа 2011 г. N 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям».
29. Распоряжение Президента РФ от 29 марта 2013 г. N 115-рп «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества».
30. Приказ Госкомэкологии РФ «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» от 16 мая 2000 г. N 372.
31. Приказ Генпрокуратуры РФ «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» от 10 сентября 2008 г. N 182.
32. Приказ Росприроднадзора от 18.01.2011 N 14 «Об утверждении Положения об организации деятельности внештатных общественных инспекторов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования».

# ГЛАВА I. ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

## 1.1. ЧТО ТАКОЕ «ИНФОРМАЦИЯ»

Значение информации в наши дни невозможно недооценивать. Работа с информацией является возможностью не только управления, но и выживания. Необходимо раскрывать в себе способности неограниченного восприятия информации как внешней, так и внутренней (чувствование, интуитивное восприятие). Это длительный индивидуальный процесс. Получив необходимую информацию, человек может решить многие свои проблемы. Однако это происходит не всегда. Информация требует необходимого ответственного отношения, осознания и понимания, являющихся естественными изначальными качествами человека.<sup>29</sup>

В соответствии с Доктриной информационной безопасности РФ, утв. Президентом РФ 09.09.2000 N Пр-1895<sup>30</sup>, первая составляющая национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере включает в себя соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею, обеспечение духовного обновления России, сохранение и укрепление нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны.

Разработанная в соответствии с положениями Доктрины Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 07.02.2008 N Пр-212<sup>31</sup>, называет целью формирования и развития информационного общества в РФ повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. И относит к числу основных задач: формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий; совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере.

То есть для достижения этих целей изначально требуется обеспечить реализацию гарантированного статьей 29 Конституции РФ<sup>32</sup> права каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. И установленную частью 2 статьи 24 Конституции обязанность органов государственной власти,

29 Ю.Я. Якель, Е.Н. Хмелева, И.В. Савельева: Наше право на информацию. 2004. Москва. С. 3.

30 Российская газета от 28 сентября 2000 г. N 187.

31 Российская газета от 16 февраля 2008 г. N 34.

32 Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.). Российская газета от 25 декабря 1993 г. N 237.

органов местного самоуправления и их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Это возможно через развитие внутреннего законодательства и присоединение к международным договорам.

Итак, что же такое информация?

Слово «информация» происходит от лат. *informatio*, что в переводе обозначает *сведение, разъяснение, ознакомление, осведомленность*.<sup>33</sup>

В традиционном понимании информация – это сведения, знания, сообщения о положении дел, которые человек воспринимает из окружающего мира с помощью органов чувств, которые являются объектом преобразования (включая хранение, передачу и т.д.) и используются для выработки поведения, принятия решения, управления, обучения и т.д.

Информацию можно классифицировать: *по способам восприятия* (визуальная, аудиальная и т.д.); *по формам представления* (текстовая, числовая, графическая, комбинированная и т.д.); *по общественному значению*: массовая (обыденная, общественно-политическая и т.д.), специальная (научная, техническая, управленческая, производственная), личная (наши знания, умения, интуиция).

*Основными свойствами информации* являются:

*полнота* (достаточна для понимания и принятия решения);

*достоверность* (отражает истинное положение дел);

*своевременность, актуальность* (важна и существенна для настоящего времени); *объективность* (не зависит от чего-либо мнения);

*ясность* (выражена на языке, доступном получателю);

*ценность, полезность, значимость* (обеспечивает решение поставленной задачи, нужна для того чтобы принимать правильные решения).

Что такое информация в правовом смысле?

Понятие «информация» содержится в статье 2 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>34</sup> («информация — сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления»).

В соответствии с положениями этого же закона (Статья 5) информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений. Она может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения.

<sup>33</sup> Википедия. <http://ru.wikipedia.org/>

<sup>34</sup> Собрание законодательства РФ от 31 июля 2006 г. N 31 (часть I) ст. 3448.

## 1.2. ЧТО ТАКОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Статьей 42 Конституции РФ гражданам гарантируется право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Зачастую понятие «экологическая информация» рассматривается как «информация об окружающей среде». Такой подход представляется неверным, так как понятие «экологическая информация» намного шире.

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ<sup>35</sup> (Статья 1) окружающая среда определяется как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

Понятие «информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении» раскрывается в Федеральном законе «О гидрометеорологической службе» от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ<sup>36</sup> (Статья 1) – это сведения (данные), полученные в результате мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды. Также этим законом детально регулируются вопросы использования информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационной продукции (обобщенной информации полученной в результате обработки сведений (данных) и предназначенной для распространения или реализации).

Определение «экологическая информация» в базовых российских законах, регулирующих вопросы экологии, отсутствует. Единственное упоминание мы увидим в Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ<sup>37</sup> (Статья 8.5).

Под экологической информацией в данной статье подразумевается: информация о состоянии окружающей среды и природных ресурсов; информация об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы; информация о радиационной обстановке; сведения о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды.

Как видно, это определение объемней, чем просто информация об окружающей среде, но при этом оно все равно не охватывает тот минимум видов экологической информации, который необходим гражданам для защиты своих прав и интересов, поскольку, кроме упомянутых в Кодексе об административных правонарушениях видах экологической информации, к ней так же относится информация:

- об угрозах для здоровья и жизни людей, в том числе и информация о состоянии здоровья населения и о мерах по обеспечению безопасности;
- об осуществляемой или планируемой хозяйственной деятельности, которая может или уже оказывает вредное воздействие на окружающую среду и здоровье граждан, в том числе о видах такого воздействия;
- о мероприятиях по охране окружающей среды, направленных на предотвращение негативного воздействия на окружающую среду, в том числе правовых, административных и иных мерах;

35 Собрание законодательства РФ от 14 января 2002 г. № 2 ст. 133.

36 Собрание законодательства РФ от 27 июля 1998 г. № 30 ст. 3609.

37 Собрание законодательства РФ от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст.

- о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, которые осуществляют свою деятельность в сфере распоряжения природными ресурсами и их использования, охраны окружающей среды;
- о финансировании мероприятий по охране окружающей среды и др.

В связи с этим важное значение имеет понятие «экологической информации», приведенное в Орхусской Конвенции, которое можно будет полноценно использовать после присоединения к ней России.

Понятие «экологическая информация» содержится в статье 2 пункт 3 Конвенции. Здесь приведен подробный перечень видов такой информации, которую можно подразделить следующим образом:

<b>Информация о состоянии элементов окружающей среды и взаимодействии между ними</b>	Воздуха и атмосферы Воды в водоемах, водопроводе, подземных вод Почвы Земли Ландшафта и природных объектов Биоразнообразия и его компонентов
<b>Информация о факторах, определяющих состояние окружающей среды</b>	Загрязняющие вещества Энергия Шум Излучение
<b>Информация о деятельности, воздействующей или способной оказать воздействие на элементы окружающей среды</b>	Административные меры Соглашения Политика Законодательство Планы и программы Анализ затрат и выгод и другой экономический анализ и допущения, используемые при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды
<b>Информация о последствиях, которые наступили и могут наступить в результате изменения состояния элементов окружающей среды</b>	Состояние здоровья и безопасности людей Условия жизни людей Состояние объектов культуры, зданий и сооружений

Конвенция не устанавливает для стран, подписавших и ратифицировавших ее, обязательств утверждения во внутреннем законодательстве официального понятия «экологическая информация», но тем не менее, для общего понимания владельцев и пользователей такой информации было бы не лишним иметь четкие формулировки и в национальном законодательстве. Наиболее удачным представляется опыт тех стран, где в законодательстве не только имеется понятие «экологическая информация», но и утверждены реестры или перечни сведений, которые относятся к такой информации. Так, например, в Белоруссии Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 29.05.2003 N 22 был утвержден перечень сведений, относящихся к экологической информации.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003 г. № 69, 8/9631.

## 1.3. ЧТО ТАКОЕ ИНФОРМАЦИЯ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 5 пункт 2 Конвенции требует от стран-участниц, чтобы процедуры предоставления общественности экологической информации государственными органами были понятны, а информация была легкодоступной.

Легкодоступной информацией можно считать информацию, которую можно получить в удобное время, в удобном месте, в удобном виде и т.п. Например, орган по охране окружающей среды в Корке (Ирландия) дает копии крупных документов во временное пользование с тем чтобы сделать их легкодоступными для представителей общественности<sup>39</sup>.

Все заинтересованные в получении информации стороны не должны испытывать сложностей при определении у кого и какую информацию необходимо истребовать. Стороны Конвенции должны обеспечить общественности возможность получения достоверной информации в полном объеме и в кратчайшие сроки.

Для этого общественности необходимо предоставлять информацию:

- о виде и охвате информации, находящейся в распоряжении государственных органов;
- об условиях предоставления и получения информации;
- об организациях, органах, которые могут предоставить информацию.

То есть общественность должна знать, какую информацию и у кого можно запросить, а также условия и процедуру ее получения, если таковая предусмотрена.

Так, например, данные о состоянии окружающей среды и ее загрязнении можно получить в Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромете) и его территориальных органах. Согласно Административному регламенту Росгидромета<sup>40</sup> сведения о местах нахождения, справочные телефоны, адреса сайтов, электронной почты Росгидромета размещаются на информационных стендах, в СМИ. Там же установлены дни и часы приема по вопросам ведения ЕГФД и основные требования к информированию заявителей: достоверность; четкость в изложении информации; полнота; наглядность предоставляемой информации (при письменном информировании); удобство и доступность получения информации; оперативность. Информирование заявителей проводится индивидуально (устно, письменно) либо публично (публикации информационных материалов в СМИ, включая официальные сайты Росгидромета, а также официальные сайты федеральных государственных учреждений, подведомственных Росгидромету).

<sup>39</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Ендроска, 2000. Нью-Йорк и Женева. С. 110.

<sup>40</sup> Административный регламент Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по исполнению государственной функции «Ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении», утв. Приказом Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 24 апреля 2008 г. N 144 . Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 22 сентября 2008 г. N 38

Статьей 5 частью 2 пунктом б) Конвенции предусмотрена обязанность Стороны обеспечить такие практические меры при предоставлении экологической информации общественности, как:

*1) обеспечение для общественности доступности списков, регистров или архивов;*

То есть в стране должны быть созданы системы хранения экологической информации, о которой будет известно общественности. Создание систем хранения общедоступных данных вызвана необходимостью сориентировать общественность о том, где и какую информацию запрашивать.

Формы хранения могут быть различны: от письменных источников до электронных баз данных. Регистры, списки, архивы могут содержать как самую экологическую информацию, так и ссылки на те документы, где содержится такая информация и у кого она находится. Храниться такая информация может как на федеральном уровне, в органах власти, так и на местах, например, в библиотеках.

Так, например, статьей 5 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусмотрено ведение государственных регистров потенциально опасных для человека химических, биологических веществ и отдельных видов продукции, радиоактивных веществ, отходов производства и потребления, а также отдельных видов продукции, ввоз которых впервые осуществляется на территорию РФ. Регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ осуществляется на основании Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 ноября 1992 г. N 869 «О государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ»<sup>41</sup>. Регистрацию осуществляет ФБУЗ «Российский регистр потенциально опасных химических и биологических веществ» при Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. На сайте этой организации находится Автоматизированная распределенная информационно-поисковая система (АРИПС) «Опасные вещества». АРИПС – электронная постоянно пополняемая база данных химических веществ, содержит информацию о 3863 веществах<sup>42</sup>, в том числе прошедших государственную регистрацию в системе Роспотребнадзора.

Кроме того, на сайте ФБУЗ «Российский регистр потенциально опасных химических и биологических веществ» можно ознакомиться с научными исследованиями в области воздействия на здоровье человека, например, об эндокринных разрушителях, о вредных веществах в окружающей среде и др.

В России государственными органами ведутся и другие регистры: Федеральный регистр нормативных правовых актов, Регистр лекарственных средств и др.

Кроме того, в России развивается система электронных баз данных в сфере охраны окружающей среды. На официальных сайтах государственных

41 Собрание актов Президента и Правительства РФ от 16 ноября 1992 г., N 20, ст. 1669.

42 По состоянию на 10 марта 2013 г. <http://www.rpohv.ru/security/>

органов можно найти много полезной информации в области охраны окружающей среды. Так, например, на сайте Федеральной Службы по надзору в сфере природопользования<sup>43</sup> можно ознакомиться с информацией об объектах государственной экологической экспертизы федерального уровня, материалы по которым поступают в центральный аппарат Росприроднадзора, или со списками конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

*2) установление обязанности для должностных лиц оказывать поддержку общественности в получении доступа к информации в соответствии с Конвенцией;*

Аналогичное положение существует и в Российском законодательстве.

Так, Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ<sup>44</sup> (Статья 8 пункты 3, 4) предусмотрено, что письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных органов, либо если решение поставленных в обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения направляется в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением о переадресации обратившегося гражданина.

Таким образом, даже если вы обратились за информацией не в тот орган, который владеет требуемой информацией, ваше обращение должно быть передано в учреждение, компетентное выдавать запрашиваемую экологическую информацию.

Надеемся, что в дальнейшем в России появятся реестры обладателей экологической информации. Это позволит обратившимся быстро и эффективно получить информацию и избежать ее дублирования и увеличения сроков получения.

Кроме того, статьей 3 Конвенции предлагается постепенно увеличить объем экологической информации, содержащейся в электронных базах данных, которая будет легкодоступной для общественности.

*3) выделение пунктов связи;*

Создание таких пунктов призвано облегчить и ускорить доступ общественности к экологической информации. Так, например, правительственная служба экологической информации Ирландии (ЕНФО) располагает обширной базой данных и библиотекой по тематике окружающей среды и предлагает информационные материалы по широкому кругу вопросов в легкодоступной форме.<sup>45</sup> Она работает на базе открытого для

<sup>43</sup> <http://rpn.gov.ru/>

<sup>44</sup> Собрание законодательства РФ от 8 мая 2006 г. № 19 ст. 2060.

<sup>45</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С.114.

доступа информационного центра в Дублине, в который поступают данные по сети распределения информации в пределах всей страны. Все больший объем информации поступает в открытое пользование в электронной форме (КД-ПЗУ) и через веб-сайт ЕНФО ([www.enfo.ie](http://www.enfo.ie)).<sup>46</sup>

Во многих странах ВЕКЦА существуют информационные центры, организованные различными государственными органами. Благодаря ратификации Орхусской Конвенции в некоторых странах ВЕКЦА такие центры были организованы при зарубежной поддержке.<sup>47</sup>

## 1.4. ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статьей 3 часть 3 Конвенции установлено, что каждая Сторона способствует повышению уровня информированности общественности о проблемах окружающей среды, особенно в отношении получения доступа к информации.

Процедурные вопросы доступа к экологической информации раскрываются в статье 4 Конвенции.

Основными принципами доступа к экологической информации являются:

- Предоставление экологической информации по запросам должно осуществляться в рамках национального законодательства (статья 4 п.1 Конвенции). То есть на уровне государства должны быть разработаны механизмы предоставления информации, соответствующие положениям Орхусской Конвенции.
- Предоставление экологической информации осуществляется без необходимости формулировать свою заинтересованность (статья 4 п.1 под. а) Конвенции), т.е. общественности не нужно обосновывать свой интерес к запрашиваемой информации и указывать, как она будет использована.
- Предоставление экологической информации в той форме, в которой она была запрошена (статья 4 п.1 под. б) Конвенции). То есть если общественность просит предоставить копии документации в письменной форме, то в такой форме она и должна предоставляться, а не в электронном или ином виде. При этом предоставление экологической информации в другой форме возможно, но орган, у которого запрашивалась информация, должен указать причины, по которым предоставление информации в запрошенной виде невозможно. Например, запрашиваемая информация в такой форме не существует и государственный орган не имеет возможности перевести ее в ту форму, о которой просит общественность, либо эта информация уже была предоставлена в другой форме;

<sup>46</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лефковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С.114.

<sup>47</sup> М.Т. Надь, М. Большакова, К. Тингас, Р. Йорданов, П. Антонов /Выполнение положений Орхусской Конвенции в странах Восточной Европы и Кавказа. Пособие для представителей гражданского общества. 2004. Киев, Украина. С.23.

- Информация предоставляется в максимально сжатые сроки (не позднее одного месяца либо двух месяцев в случае большого объема и сложности соответствующей информации) (статья 4 п.2 Конвенции);
- Оказание содействия при направлении запроса о предоставлении экологической информации надлежащему государственному органу (статья 4 п. 5 Конвенции). То есть общественности гарантируется, что в случае, если запрос будет направлен в орган, который не располагает запрашиваемой информацией, то этот орган должен сообщить об этом обратившимся с разъяснением, куда необходимо направить данный запрос, либо сам переправляет запрос в соответствующий государственный орган и уведомляет об этом обратившуюся сторону;
- Общественности должна предоставляться любая экологическая информация, за исключением той, которая отнесена к конфиденциальной. При этом государственный орган, получивший запрос, если это возможно, должен обеспечить, чтобы конфиденциальная информация была отделена и общественности была выдана оставшаяся часть запрашиваемой экологической информации (статья 4 п.6 Конвенции).
- Отказ в предоставлении информации возможен только в тех случаях, которые предусмотрены Конвенцией (статья 4 п. 3, 4 Конвенции). Этот перечень является исчерпывающим и государства не могут использовать другие основания для отказа в предоставлении информации.
- Отказ должен изготавливаться в письменном виде, если запрос направлялся в письменном виде, и в нем должны быть указаны причины, повлекшие к отказу (статья 4 п. 7 Конвенции);
- За предоставление экологической информации может взиматься плата, но она не должна превышать разумного уровня и должна быть предоставлена возможность ознакомиться с тарифами (статья 4 п. 8 Конвенции). При этом внутренним законодательством государства может быть предусмотрена возможность освобождения от оплаты за предоставление экологической информации для некоторых категорий граждан и НКО.

В России доступ к экологической информации гарантируется целым рядом законов, в числе которых:

Конституция РФ (Статьи 42, 29, 24); 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)<sup>48</sup>; Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ<sup>49</sup> (статья 8); Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ<sup>50</sup> (Статья 23); Федеральный закон от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (статья 23);<sup>51</sup> Закон РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля

48 Собрание законодательства Российской Федерации от 27 ноября 1995 г. N 48 ст. 4556.

49 Собрание законодательства РФ от 5 апреля 1999 г. N 14 ст. 1650.

50 Собрание законодательства РФ от 28 ноября 2011 г. N 48 ст. 6724.

51 Собрание законодательства РФ от 15 января 1996 г. N 3 ст. 141.

1992 г. № 2300-1<sup>52</sup> (статья 10); Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»<sup>53</sup> (статья 17), Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (статьи 6, 16)<sup>54</sup>, Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>55</sup> (статья 5); Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>56</sup> и др.

В соответствии с положениями этих законов общественность может получать необходимую информацию от органов власти, органов местного самоуправления, юридических лиц как путем направления запросов, так и путем ознакомления общедоступной информации, размещенной в средствах массовой информации.

Таким образом, действующее законодательство России достаточно обширно регулирует права граждан в этой сфере.

## 1.5. ЧТО ТАКОЕ ПОЛНАЯ, ДОСТОВЕРНАЯ И СВОЕВРЕМЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Согласно Конституции РФ (Статья 42) каждый имеет право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды.

Право на получение своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее 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 Законом «Об охране окружающей среды» (Статья 11, 12).

Под своевременной информацией понимается информация, переданная обратившемуся лицу в самые короткие сроки.

Статьей 4 пунктом 2 Конвенции установлено, что экологическая информация должна предоставляться общественности государственными органами в максимально сжатые сроки, но не позднее одного месяца, если только объем и сложность информации не оправдывает продление этого срока до двух месяцев.

Аналогичное положение мы обнаружим в Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Статья 12), где установ-

---

<sup>52</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 9 апреля 1992 г., № 15, ст. 766.

<sup>53</sup> Собрание законодательства РФ от 27 июля 1998 г. № 30 ст. 3609.

<sup>54</sup> Собрание законодательства РФ от 26 декабря 1994 г. № 35 ст. 3648.

<sup>55</sup> Собрание законодательства РФ от 10 января 2000 г. № 2 ст. 150.

<sup>56</sup> Собрание законодательства РФ от 29 июня 1998 г. № 26 ст. 3009.

лено, что ответ на письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления, должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации обращения. А в исключительных случаях этот срок может быть продлен еще на 30 дней.

Полная информация — информация, которая передается обратившимся в том объеме, в котором ею обладает государственный орган, орган местного самоуправления, должностные лица и иные объединения в рамках их компетенции.

Достоверной является неискаженная (заведомо или по небрежности) экологически значимая информация, которой располагают или должны располагать специально уполномоченные государственные органы в области природопользования и охраны окружающей среды и иные субъекты права в пределах их компетенции. Уровень достоверности зависит от уровня развития экологической и иной науки и техники и имеет тенденцию к возрастанию. При оценке достоверности информации могут учитываться реальные технические и иные возможности соответствующих государственных органов получить более достоверную информацию о состоянии окружающей среды.<sup>57</sup>

## 1.6. СПОСОБЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

Распространение, предоставление информации в России осуществляется свободно при соблюдении требований, установленных законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусмотрены следующие виды информации: электронное сообщение, документированная информация, электронный документ.

Документированная информация – зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель. В федеральных органах исполнительной власти документирование информации осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации<sup>58</sup>.

Электронное сообщение – информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети. В настоящее время очень распространенная форма направления запросов и получения ответов. На сайтах государственных органов все чаще стали размещать ссылки на страницы и адреса электронной почты, где можно

<sup>57</sup> Экологическое право: учебник/ М.М. Бринчук.-4-е издание. Москва: Эксмо, 2010. С. 203.

<sup>58</sup> Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. N 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти». Собрание законодательства РФ от 22 июня 2009 г. N 25 ст. 3060; Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти». Собрание законодательства РФ от 1 августа 2005 г. N 31 ст. 3233.

заполнить форму запроса, обращения, подать жалобу. Так, на сайте Минприроды России для информационно-справочной поддержки граждан размещен e-mail: [minprirody@mnr.gov.ru](mailto:minprirody@mnr.gov.ru). А на сайте Росприроднадзора <http://grp.gov.ru/node/66> можно написать электронное обращение, заполнив форму, и ознакомиться с ответами на наиболее часто задаваемые вопросы.

Электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в таком же порядке, что и письменное обращение, установленном Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (статья 7).

Устная информация – информация, которую можно получить и передать во время встреч или по телефону. Организация личного приема граждан в государственных органах, органах местного самоуправления также предусмотрена Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (статья 13). При этом содержание устного обращения гражданина должно заноситься в карточку личного приема. И в случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть также дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

## 1.7. ИСТОЧНИКИ И ОБЛАДАТЕЛИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Источниками экологической информации являются: нормативные правовые акты; государственные доклады о состоянии окружающей природной среды; данные мониторингов окружающей среды, единый государственный фонд данных о состоянии окружающей среды; ее загрязнении<sup>59</sup>; данные государственного статического учета и отчетности в области природопользования; государственные кадастры и реестры природных ресурсов и объектов; экологический, радиационно-гигиенический паспорта организаций и территорий; декларация промышленной безопасности и др.

Обладателями такой информации могут являться юридические и физические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальное образование.

<sup>59</sup> Постановление Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. N 1410 «О создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении». Собрание законодательства РФ от 27 декабря 1999 г., N 52, ст. 6406.

## 1.8. СБОР И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ.

Статьей 5 Конвенции установлены обязанности Сторон по обеспечению мер по сбору и распространению экологической информации, а также предъявлены требования к активному сбору и распространению государственными органами конкретных категорий информации. В нижеследующей таблице<sup>60</sup> можно увидеть типы информации, содержащиеся в каждом общем требовании Конвенции.

Положение Конвенции	Требование Конвенции	Тип информации
Статья 5, пункт 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Располагать и обновлять</li> <li>• Надлежащее поступление в государственные органы</li> <li>• В случае надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Экологическая информация, имеющая отношение к функциям</li> <li>• Информация о планируемой или осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду</li> <li>• Вся информация, которая могла бы позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба, возникающего в связи с угрозой, и которой располагает государственный орган</li> </ul>
Статья 5, пункт 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предоставление достаточной информации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вид и охват, условия и порядок получения экологической информации</li> </ul>
Статья 5, пункт 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Электронные базы данных</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Экологическая информация</li> <li>• Доклады о состоянии окружающей среды</li> <li>• Законодательство</li> <li>• Политика, планы, программы и природоохранные соглашения</li> </ul>
Статья 5, пункт 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Национальный доклад о состоянии окружающей среды</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Информация о качестве окружающей среды</li> <li>• Информация о нагрузке на окружающую среду</li> </ul>
Статья 5, пункт 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Меры по распространению</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Законодательные акты и директивные документы, доклады о ходе осуществления</li> <li>• Международные природоохранные соглашения</li> </ul>
Статья 5, пункт 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поощрение некоторых операторов информировать общественность непосредственно</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Воздействие их деятельности и продуктов</li> </ul>
Статья 5, пункт 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Публикация</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Фактическая информация и ее анализ для разработки директивных предложений</li> <li>• Пояснительный материал о контактах с общественностью по вопросам, относящимся к Конвенции</li> <li>• Информация о выполнении государственных функций, имеющих отношение к окружающей среде</li> </ul>
Статья 5, пункт 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка механизмов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Информация о продуктах</li> </ul>
Статья 5, пункт 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Меры по разработке системы кадастров или регистров загрязнения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поступление, выделение и перенос определенного ряда веществ и продуктов</li> </ul>
Статья 5, пункт 10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Исключения</li> </ul>	

<sup>60</sup> Таблица. Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Эндошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С. 103–104

Частью 1 статьи 5 Конвенции предусмотрено, что каждая Сторона обеспечивает необходимые условия, чтобы:

*а) государственные органы располагали экологической информацией, имеющей отношение к их функциям, и обновляли ее;*

Данным пунктом уточняется, что определенным видом информации должен владеть соответствующий орган.

Так, например, на Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды возложено исполнение государственной функции по ведению Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении<sup>61</sup>, учета документов о выбросах и стоках парниковых газов и результатов климатических проектов, снижающих антропогенные выбросы или увеличивающих стоки парниковых газов субъектами хозяйственной деятельности, осуществляющими свою деятельность на территории РФ<sup>62</sup> и др. То есть данный орган располагает информацией, имеющей прямое отношение к его функциям.

Относительно требования обновления информации можно сказать, что под ним необходимо понимать создание системы регулярной отчетности.

*б) были созданы обязательные системы для обеспечения надлежащего поступления в государственные органы информации о планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду;*

Речь идет о том, чтобы Стороны возложили обязанности на природопользователей по сбору и передаче такой информации в государственные органы.

В России с 1993 года была создана система экологического мониторинга<sup>63</sup>. Законодательством предусмотрен как государственный, так и негосударственный мониторинг окружающей среды.

Государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с их компетенцией посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного мониторинга окружающей среды, а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти государственного фонда данных (Статья 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

61 См. Постановление Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. N 1410 «О создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении». Собрание законодательства РФ от 27 декабря 1999 г., N 52, ст. 6406.

62 Приказ Росгидромета от 23 марта 2001 г., N 40. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 23, 04 июня 2001 г.

63 Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1993 г. N 1229 «О создании Единой государственной системы экологического мониторинга» (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, N 48, ст. 4661). Утратило силу.

В настоящее время в соответствии Постановлением Правительства РФ «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)» от 31 марта 2003 г. № 177<sup>64</sup> экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа РФ, состояния недр, исключительной экономической зоны РФ, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации. Осуществление мониторинга проводят специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти – Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба земельного кадастра России, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству и др.

Негосударственный экологический мониторинг предусмотрен Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ. Пункт 3.2.2. Положения обязывает заказчика на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности разрабатывать предложения по программе экологического мониторинга и контроля.

В России развивается и производственный экологический мониторинг при осуществлении проектов хозяйственной деятельности. Так, например, ОАО «Газпром» была разработана и введена в действие «Система производственного экологического мониторинга на объектах газовой промышленности. Правила проектирования ВРД 39-1.13-081-2003».<sup>65</sup> В соответствии с правилами проектирования на всех объектах производится мониторинг атмосферного воздуха, сточных и поверхностных вод, подземных вод, почвенного покрова, недр с входящими в нее подсистемами геологической среды, обращения с отходами. А Компания «Сахалин Энерджи» осуществляет на своих объектах производственный экологический контроль воздействия на атмосферный воздух, водопользования и воздействия на водные объекты, контроль в области обращения с отходами. Также в компании разработаны и реализуются стандарты по охране атмосферного воздуха и управлению энергопотреблением, по водопользованию, по управлению отходами<sup>66</sup>.

Государственный фонд данных государственного мониторинга окружающей среды является федеральной информационной системой, обеспечивающей сбор, обработку, анализ данных, включающей в себя:

- информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного мониторинга окружающей среды;
- результаты производственного контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического надзора;
- данные государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

64 Собрание законодательства РФ от 07 апреля 2003 г., № 14, ст. 1278.

65 Приказ ОАО «Газпром» от 11 августа 2003 г. № 86. <http://www.complexdoc.ru/ntdtext/535295>

66 Отчет по устойчивому развитию «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.», 2010. С.54.

Информация, включенная в государственный фонд данных, предоставляется органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам на безвозмездной основе в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

На основе информации, содержащейся в государственном фонде данных, готовится ежегодный государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды.

*с) в случае любой надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде, возникающей в результате деятельности человека или по причинам природного характера, вся информация, которая могла бы позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба, возникающего в связи с такой угрозой, и которой располагает государственный орган, распространялась незамедлительно и без задержки среди потенциально затрагиваемых угрозой членов общества.*

Такие меры необходимы, прежде всего, чтобы можно было спасти жизни людей и предотвратить либо смягчить последствия ущерба как здоровью людей, их имуществу, так и окружающей среде.

В России порядок предоставления такой информации регулируется множеством актов.

Так, Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994г. N 68-ФЗ<sup>67</sup>, статьей 6, определено, что информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций составляют сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, их последствиях, а также сведения о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и администрация организаций обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них.

Приказом МЧС РФ от 29 июня 2006 г. N 386 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в

<sup>67</sup> Собрание законодательства РФ от 26 декабря 1994 г., N 35, ст. 3648.

области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»<sup>68</sup> установлено, что максимальный срок выполнения действия по организации информирования населения через средства массовой информации о чрезвычайных ситуациях и пожарах:

- до 30 минут после введения для соответствующих подсистем и звеньев РСЧС режима повышенной готовности;
- до 20 минут после введения режима чрезвычайной ситуации (пункт 4.3.).

Управление информации и связи с общественностью МЧС России, информационные подразделения региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и главных управлений МЧС России по субъектам РФ обязаны:

- доводить до населения через СМИ в период не позднее 1,5–2 часов после возникновения чрезвычайной ситуации и до отмены режима чрезвычайной ситуации сведения об обстановке в районе чрезвычайной ситуации и деятельности МЧС России по ликвидации чрезвычайной ситуации;
- обеспечивать СМИ с периодичностью не реже 4 раз в сутки оперативными сведениями из районов чрезвычайных ситуаций о ходе работ по их ликвидации; организовывать работу журналистов в районе чрезвычайной ситуации, а также выездного пресс-центра МЧС России (Пункт 4.4.).

Кроме того, Федеральными законами «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ<sup>69</sup>, «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в качестве превентивных мер предусмотрено обучение населения действиям в чрезвычайных ситуациях.

Постановлением Правительства РФ от 04 сентября 2003 г. N 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» установлено, что основными задачами при подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций являются обучение населения правилам поведения, основным способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях, приемам оказания первой медицинской помощи пострадавшим, правилам пользования средствами индивидуальной и коллективной защиты; совершенствование практических навыков руководителей органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, а также председателей комиссий по чрезвычайным ситуациям в организации и проведении мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий и др.

Постановлением Правительства РФ от 02 ноября 2000 г. N 841 «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны»<sup>70</sup> определяется, что такое обучение осуществляет-

<sup>68</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти N 30 от 24 июля 2006 г.

<sup>69</sup> Собрание законодательства РФ от 16 февраля 1998 г., N 7, ст. 799.

<sup>70</sup> Собрание законодательства РФ от 15 сентября 2003 г., N 37, ст. 3585.

ся в рамках единой системы подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Оно является обязательным и проводится в образовательных учреждениях Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования федеральных органов исполнительной власти и организаций, в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов РФ, в иных образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования, на курсах гражданской обороны муниципальных образований, по месту работы, учебы и месту жительства граждан.

## 1.9. КАКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПОДЛЕЖИТ АКТИВНОМУ РАСПРОСТРАНЕНИЮ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ

Пунктом 3 статьи 5 Конвенции на Стороны возлагается обязанность обеспечить постепенное увеличение объема экологической информации в электронных базах данных, являющихся легкодоступными для общественности через публичные сети связи. Доступная в такой форме информация должна включать:

*а) доклады о состоянии окружающей среды;*

Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды в РФ<sup>72</sup> представляет собой документированный систематизированный свод аналитической информации о состоянии окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, о происходящих в них процессах, явлениях, результатах оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под влиянием природных и антропогенных факторов.

Целью подготовки Доклада о состоянии и об охране окружающей среды является обеспечение реализации прав граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и информационное обеспечение деятельности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических лиц и физических лиц, направленное на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Доклад состоит из следующих разделов:

- основные показатели фактического состояния окружающей среды;

<sup>72</sup> См. Постановление Правительства РФ от 24 сентября 2012 г. N 966 «О подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды». Собрание законодательства Российской Федерации от 01 октября 2012 г., N 40, ст. 5448.

- показатели, характеризующие взаимосвязь показателей состояния окружающей среды и показателей социально-экономического развития РФ (показатели экологической эффективности)<sup>73</sup>;
- сведения о природных и антропогенных факторах, в том числе основных отраслях экономической деятельности, влияющих на состояние окружающей среды, анализ, тенденции и прогноз их воздействия на окружающую среду;
- оценка достижения целевых показателей качества окружающей среды, предусмотренных программными документами (концепциями, доктринами, стратегиями, государственными (федеральными) целевыми программами);
- сведения об осуществляемых экономических, правовых, социальных и иных мерах в области охраны окружающей среды и анализ их эффективности;
- результаты научных исследований в области охраны окружающей среды;
- сведения о международной деятельности в области охраны окружающей среды и о выполнении РФ обязательств по международным договорам РФ по вопросам охраны окружающей среды;
- предложения о предотвращении, ограничении и минимизации негативного воздействия на окружающую среду.

Готовится Доклад Министерством природных ресурсов и экологии РФ и размещается на официальном сайте Министерства для проведения его общественного обсуждения с указанием информации о порядке направления гражданами замечаний и предложений по докладу<sup>74</sup>. Информация о результатах общественного обсуждения доклада обобщается, анализируется и рассматривается на общественном совете при Министерстве природных ресурсов и экологии РФ, потом Доклад рассматривается Экспертным советом при Правительстве РФ, дорабатывается с учетом экспертной оценки и рекомендаций общественного совета, и после одобрения Правительством РФ размещается на официальном сайте Министерства.

Также на сайте Министерства природных ресурсов и экологии РФ<sup>75</sup> можно ознакомиться с текстами Государственных докладов о состоянии и использовании водных ресурсов, лесов, минерально-сырьевых ресурсов, о состоянии озера Байкал и мерах по его охране.

*в) тексты законодательных актов по вопросам окружающей среды или имеющих к ней отношение;*

Нормативные правовые акты, в том числе и природоохранные, подлежат обязательному официальному опубликованию. В соответствии со статьей

<sup>73</sup> В качестве основы для определения показателей экологической эффективности используются экологические показатели, рекомендованные решениями Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и Организации экономического сотрудничества и развития.

<sup>74</sup> В марте 2013 году Минприроды России разместил на своем сайте информационные материалы и таблицы для формирования информации, необходимой для подготовки государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации за 2012 г. Срок проведения общественного обсуждения проекта Доклада был установлен в 35 дней.

<sup>75</sup> <http://www.mnr.gov.ru/>

15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Порядок опубликования установлен Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ<sup>76</sup>.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение на официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Кроме того, в России создан Федеральный регистр – электронная база данных нормативно правовых актов, которая представляет собой официальную информационно-поисковую систему министерства юстиции Российской Федерации по нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации и предназначена для формирования и ведения единой базы данных нормативных правовых актов Российской Федерации. На сегодняшний день система внедрена и функционирует во всех субъектах Российской Федерации. Система содержит сведения государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти РФ, реестра уставов муниципальных образований, реестра соглашений субъектов РФ, нормативные правовые акты муниципальных образований, международные документы.

На сайтах государственных органов, в том числе Министерства природных ресурсов и экологии РФ, имеются разделы, в которых публикуются акты, принятые этим органом и относящиеся к сфере его деятельности.

*с) в соответствующих случаях документы по вопросам политики, планы и программы в области окружающей среды или относящиеся к ней, а также природоохранные соглашения;*

Политики, планы и программы могут быть международные, федеральные и региональные. Они относятся к документам, которые публикуются в электронном виде на сайтах государственных органов.

Так «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г., были опубликованы на сайте Президента РФ <http://kremlin.ru/>, а Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. N 2552-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды" на 2012–2020 годы»<sup>77</sup> на сайте Правительства <http://government.ru/>. А на сайте Министерства природных ресурсов и экологии РФ <http://www.mnr.gov.ru/> опубликованы тексты Государственных программ РФ, таких как «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы и др.,

<sup>76</sup> Собрание законодательства РФ от 20 июня 1994 г., N 8, ст. 801.

<sup>77</sup> Собрание законодательства РФ от 07 января 2013 г., N 1, ст. 71.

Федеральные целевые программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах» и др.

Природоохранные соглашения, которые государства должны размещать в электронном виде, – это соглашения между государством и частными предприятиями, промышленными компаниями и т.д.

*d) другую информацию в той степени, в которой наличие указанной информации в такой форме облегчит применение национального законодательства по осуществлению настоящей Конвенции.*

К другой информации можно отнести предложения по конкретным работам, планам, программам, политики, связанных с окружающей средой, предусмотренные в процессе участия общественности на основании статей 6,7,8 Конвенции.

Данный перечень видов информации, которые должны быть доступны в электронном виде, является минимальным. Сторона может увеличить данный перечень и включить в него иную необходимую экологическую информацию.

## 1.10. ИНФОРМАЦИЯ О ПРОДУКТАХ

Пункт 8 статьи 5 Конвенции накладывает обязательства на Стороны разрабатывать механизмы с целью обеспечения предоставления общественности достаточной информации о продуктах таким образом, чтобы давать возможность потребителям производить обоснованный выбор с учетом интересов охраны окружающей среды.

Информация о товарах должна предоставляться таким образом, чтобы потребители могли сделать выбор с учетом экологических параметров.

Пунктом 6 статьи 5 Конвенции предусмотрено поощрение операторов, деятельность которых оказывает существенное воздействие на окружающую среду, регулярно информировать общественность о воздействии их деятельности и продуктов на окружающую среду, делая это, в соответствующих случаях, в рамках использования добровольных систем эко-маркировки и экологической экспертизы или с помощью других средств.

Экологическая маркировка может содержать информацию о происхождении продукта, его компонентах, содержании, о воздействии на здоровье, а также инструкции по применению продукта с наименьшим вредом для здоровья и окружающей среды.

В соответствии со статьей 10 Закона РФ «О защите прав потребителей» изготовитель (исполнитель, продавец) обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность их правильного выбора. Информация о товарах (работах, услугах) в обязательном порядке должна содержать:

- сведения об основных потребительских свойствах товаров (работ, услуг); в отношении продуктов питания – сведения о составе (в том числе наименование использованных в процессе изготовления продуктов питания пищевых добавок, биологически активных добавок, информация о наличии в продуктах питания компонентов, полученных с применением генно-инженерно-модифицированных организмов, в случае, если содержание указанных организмов в таком компоненте составляет более девяти десятых процента), пищевой ценности, назначении, об условиях применения и хранения продуктов питания, о способах изготовления готовых блюд, весе (объеме), дате и месте изготовления и упаковки (расфасовки) продуктов питания, а также сведения о противопоказаниях для их применения при отдельных заболеваниях. Перечень товаров (работ, услуг), информация о которых должна содержать противопоказания для их применения при отдельных заболеваниях, утверждается Правительством РФ<sup>78</sup>;
- правила и условия эффективного и безопасного использования товаров (работ, услуг);
- информацию об энергетической эффективности товаров, в отношении которых требование о наличии такой информации определено в соответствии с законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности<sup>79</sup>;
- срок службы или срок годности товаров (работ), а также сведения о необходимых действиях потребителя по истечении указанных сроков и возможных последствиях при невыполнении таких действий, если товары (работы) по истечении указанных сроков представляют опасность для жизни, здоровья и имущества потребителя или становятся непригодными для использования по назначению;
- адрес (место нахождения), фирменное наименование (наименование) изготовителя (исполнителя, продавца), уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера и другую информацию.

Вышеуказанная информация доводится до сведения потребителей в технической документации, прилагаемой к товарам (работам, услугам), на этикетках, маркировкой или иным способом, принятым для отдельных видов товаров (работ, услуг).

Кроме того, Федеральным законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 02 января 2000 № 29-ФЗ<sup>80</sup>, статьей 18, устанавливаются дополнительные требования к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов при их расфасовке, упаковке и маркировке. На этикетках или ярлыках, либо листках-вкладышах упакованных пищевых

<sup>78</sup> См. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1997 г. № 481 «Об утверждении Перечня товаров, информация о которых должна содержать противопоказания для применения при отдельных видах заболеваний». Собрание законодательства РФ от 28 апреля 1997 г., № 17, ст. 2020.

<sup>79</sup> См. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г., № 1222 «О видах и характеристиках товаров, информация о классе энергетической эффективности которых должна содержаться в технической документации, прилагаемой к этим товарам, в их маркировке, на их этикетках, и принципах правил определения производителями, импортерами класса энергетической эффективности товара». Собрание законодательства РФ от 01 февраля 2010 г., № 5, ст. 526.

<sup>80</sup> Собрание законодательства РФ от 10 января 2000 г., № 2, ст. 150.

продуктов кроме информации, состав которой определяется Законом о защите прав потребителей, с учетом видов пищевых продуктов должна быть указана следующая информация на русском языке:

- о пищевой ценности (калорийности, содержании белков, жиров, углеводов, витаминов, макро- и микроэлементов);
- о назначении и об условиях применения (в отношении продуктов детского питания, продуктов диетического питания и биологически активных добавок);
- о способах и об условиях изготовления готовых блюд (в отношении концентратов и полуфабрикатов пищевых продуктов);
- об условиях хранения (в отношении пищевых продуктов, для которых установлены требования к условиям их хранения);
- о дате изготовления и дате упаковки пищевых продуктов.

В целях улучшения информирования населения о качестве и безопасности пищевых продуктов и с учетом увеличивающихся объемов производства и поставки продукции, полученной из генетически модифицированных источников, Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 08 ноября 2000 г. N 13 «О нанесении информации на потребительскую упаковку пищевых продуктов, полученных из генетически модифицированных источников»<sup>81</sup> юридическим и физическим лицам, осуществляющим закупку, поставку, производство и реализацию пищевых продуктов, полученных из генетически модифицированных источников, было рекомендовано обеспечивать нанесение на упаковку пищевых продуктов информацию, за исключением пищевых продуктов, не содержащих ДНК и белка (пищевые и ароматические добавки, рафинированные масла, модифицированные крахмалы, мальтодекстрин, сиропы глюкозы, декстрозы, изоглюкозы и др.), а также содержащих в рецептуре (составе) менее 5 процентов компонентов из генетически модифицированных источников.

Все вышеперечисленные сведения являются обязательными для указания на продуктах и товарах реализующихся на территории России, другую информацию о воздействии на здоровье человека и окружающую среду производитель может размещать по желанию.

Так, например, компания Yves Rocher, производящая растительную косметику, позиционирует себя на рынке как единственную косметическую марку в мире, которая сделала выбор освоить все профессии в сфере своей деятельности: агрокультура, ботанические и научные исследования растений, разработка инновационных компонентов, разработка рецептур, поставка сырья, производство, фасовка, транспортировка и распространение по всему миру. Марка Yves Rocher культивирует растения по правилам биологической агрокультуры на своих собственных полях в Ля Гассийи, в Бретани, считая, что именно благодаря этой особенности, компания способна уменьшать свое воздействие на окружающую среду<sup>82</sup>. Такая информация делает продукцию более привлекательной.

81 Бюллетень нормативных и методических документов госсанэпиднадзора, N 1, 2001 г.

82 <http://www.yvesrocher.ru/>

## 1.11. РЕГИСТРЫ ВЫБРОСОВ И ПЕРЕНОСОВ ЗАГРЯЗНЯЮЩИХ ВЕЩЕСТВ

Пункт 9 Статьи 5 Конвенции предусматривает обязательство сторон разработать общенациональную систему кадастров или регистров загрязнения с использованием структурированной, компьютеризованной и доступной для общественности базы данных, составляемой на основе стандартизированной системы представления отчетности. Такая система может включать данные о поступлении, выделении и переносе в результате осуществления конкретного круга видов деятельности определенного ряда веществ и продуктов, в том числе при использовании воды, энергии и ресурсов в различные сферы окружающей среды, а также на находящиеся в пределах промышленных объектов или за их пределами участки обработки и сброса.

Основываясь на этом положении Конвенции, был разработан Протокол по регистрам выброса и переноса загрязнителей<sup>83</sup>. Протокол был принят на чрезвычайной сессии сторон Орхусской конвенции 21 мая 2003 года на пятой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Киеве.

Регистры выбросов и переноса загрязнителей представляют собой сводный регистр выбросов и переносов потенциально вредных загрязняющих веществ, в который включаются данные по основным промышленным предприятиям, а также по другим рассеянным источникам загрязнений, таким как транспорт, сельское хозяйство и т. д.

РВПЗ может содержать следующую информацию:

- информацию о применении, выпуске в окружающую среду и о переносе определенных веществ и продуктов, их взаимодействии в результате осуществления определенных видов деятельности;
- информацию об использовании воды, энергии, иных ресурсов при осуществлении видов деятельности конкретными субъектами;
- информацию о переносах веществ в пределах конкретных территорий (объектов) и за пределы территорий (объектов);
- информацию о местах захоронения или размещения отходов.

Удачным примером РВПЗ, доступ к которому имеет общественность, является Реестр загрязняющих веществ Великобритании, размещенный на сайте <http://www.environment-agency.gov.uk>.

Создание РВПЗ в России даст реальную возможность общественности получать экологическую информацию о выбросах и загрязнениях.

<sup>83</sup> См. сайт ООН [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/)

## 1.12. КАК СОСТАВИТЬ ЗАПРОС НА ПОЛУЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Запрос представляет собой обращение в письменной форме, в форме электронного документа или устной форме с просьбой о предоставлении информации.

Запрос на получение экологической информации может быть составлен в письменной форме и направлен по почте, факсу, e-mail или озвучен в устной форме по телефону или на личном приеме.

Правильно составленный запрос и своевременное обращение за информацией являются залогом получения необходимого ответа в краткие сроки.

Прежде всего, составляя запрос на получение информации, необходимо, четко себе представить, какую информацию вы хотите получить и для каких целей. От этого зависит то, как сформулировать вопросы и куда их адресовать. Чем точнее сформулированы вопросы, тем большая вероятность получить полный, точный и своевременный ответ.

Например, если рядом с вашим домом неожиданно началось строительство объекта, который, по вашему мнению, может быть опасен для окружающей среды, то вам необходимо узнать: какой объект строится; какие решения органов власти являются основаниями для этого строительства; какие организации осуществляют и финансируют строительство; имеется ли положительное заключение государственной экологической экспертизы проектных материалов? Одним из главных вопросов, которые вы можете задать, – было ли согласовано строительство объекта с жителями данной местности?

Получив ответы на эти вопросы, можно будет понять, законно ли данное строительство. Например, если отсутствует положительное заключение государственной экспертизы проектных материалов, а строительство объекта уже началось, то такая ситуация может являться поводом для обращения в суд с иском о приостановлении и запрещении строительства. Если положительное заключение имеется, но при этом мнение жителей не выяснялось, то это также может являться поводом для судебного разбирательства и приостановления строительства.<sup>84</sup>

*Наиболее эффективным видом запроса представляется запрос, оформленный в письменном виде.* Требования к письменному обращению и порядку его направления содержится в Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Статьи 7, 8).

В соответствии с нормами закона, обращение обязательно должно содержать:

- наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

<sup>84</sup> Ю.Я. Якель, Е.Н. Хмелева, И.В. Савельева: Наше право на информацию. 2004. Москва. С. 19-20.

- фамилию, имя, отчество обратившегося;
- почтовый адрес, адрес электронной почты (в случае направления запроса в форме электронного документа), по которому должен быть направлен ответ, уведомление о переадресации обращения;
- изложенную суть обращения, и в случае необходимости подтверждения доводов можно приложить к обращению документы и материалы, либо их копии;
- подпись и дату.

Как уже говорилось ранее, в соответствии с Законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (Статья 8 пункт 5) не нужно обосновывать перед владельцем информации необходимость ее получения, но мы рекомендуем указать в запросе, что истребуемая информация затрагивает права граждан и представляет общественный интерес.

В запросе можно указать ссылки на законодательство, гарантирующее вам право на получение этой информации, и желательно привести цитаты из законов. Данная рекомендация связана с тем, что приведенный в запросе текст закона, гарантирующего ваши права, будет способствовать более оперативному осмыслению и принятию соответствующим должностным лицом решения о предоставлении запрашиваемой вами информации.

В конце запроса мы рекомендуем упомянуть о вашей готовности оспаривать отказ в предоставлении информации, а также предоставление неполной, недостоверной и несвоевременной информации.

Необходимо отметить, что результативным ваш запрос будет в том случае, если сразу правильно адресовать его именно в тот орган, который компетентен в интересующей вас сфере и обладает необходимой информацией. Если же вы не знаете, кто может компетентно ответить на поставленные вопросы, мы рекомендуем направить запрос одновременно в разные органы, которые, по вашему мнению, могут обладать информацией в данной сфере. Возможно, это сэкономит время на получение ответа.

Отправить запрос можно несколькими способами:

- отнести его лично и получить на копии вашего запроса отметку о получении с датой и регистрационным номером;
- отправить запрос заказным письмом с уведомлением о вручении. В этом случае дата получения вашего запроса адресатом определяется по отметке о вручении на уведомлении. Копию квитанции об отправке и уведомление обязательно сохраните, так как они могут вам понадобиться в дальнейшем в случае обращения в суд;
- отправить запрос по электронной почте либо через интернет-приемные (в интернет-приемных необходимо заполнить установленную органом форму).

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

После того как ваш запрос получен и зарегистрирован, органы государственной власти, местного самоуправления обязаны направить вам ответ в течение 30 дней, в исключительных случаях в течении 60 дней.

Для того, чтобы вам было проще составить запрос на получение экологической информации, мы разместили в нашем руководстве образец такого запроса (Приложение II) и перечень федеральных органов государственной власти, в которые можно обратиться за получением экологической информации (Приложение III).

## 1.13. ОПЛАТА ЗАПРАШИВАЕМОЙ ИНФОРМАЦИИ

В статье 4 п. 8 Конвенции оговаривается право Стороны взимать плату за предоставление экологической информации, которая не должна превышать разумного уровня.

Прежде чем получить платную информацию, необходимо ознакомиться с тарифами и узнать имеются ли льготы в предоставлении определенной экологической информации.

Так, например, в соответствии со статьей 17 Закона «О гидрометеорологической службе» информация о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении предоставляются бесплатно.

А в соответствии с Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении»<sup>85</sup> от 7 декабря 2011 г. N 416-ФЗ (статья 23 пункт 10) органы местного самоуправления поселения, городского округа обязаны не реже одного раза в год размещать в средствах массовой информации сведения о качестве питьевой воды, то есть такую информацию тоже можно получить бесплатно.

Законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (статья 3 пункт 1) установлено, что санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается, в том числе, посредством формирования и ведения открытых и общедоступных федеральных информационных ресурсов, направленных на своевременное информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан о возникновении инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), состоянии среды обитания и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях.

Федеральными законами «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (статья 8 пункт 8), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ<sup>86</sup> (статья 21) установлены виды информации, которые тоже предоставляется бесплатно:

- о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-

<sup>85</sup> Собрание законодательства РФ от 12 декабря 2011 г. N 50 ст. 7358.

<sup>86</sup> Собрание законодательства РФ от 16 февраля 2009 г. N 7 ст. 776.

телекоммуникационных сетях, в сети «Интернет», а также в отведенных для размещения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления местах;

- затрагивающая права и установленные законами РФ обязанности заинтересованного лица;
- информация, передаваемая в устной форме;
- иная установленная законом информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также иная информация, установленная муниципальными правовыми актами.

Таким образом, из анализа российского законодательства видно, что большой объем экологической информации сегодня можно получить бесплатно.

Порядок платы за предоставление любой информации, в том числе и экологической, предусмотрен Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ<sup>87</sup> (статья 22).

Плата за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления взимается в случае ее предоставления по запросу, если объем запрашиваемой и полученной информации превышает определенный Правительством Российской Федерации объем информации, предоставляемой на бесплатной основе.

Объем, порядок взимания платы за предоставление информации по запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления определяются Правилами взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, утв. постановлением Правительства РФ от 24 октября 2011 г. N 860.<sup>88</sup>

В соответствии с этими Правилами плата за предоставление информации взимается только в случае, если объем запрашиваемой и полученной информации в бумажном виде превышает 20 страниц формата А4, или 10 страниц формата А3, или 5 страниц формата А2, или 1 страницу формата, превышающего формат А2, или 1 мегабайт при предоставлении информации в электронном виде, исходя из расходов на изготовление копий запрашиваемых документов и (или) материалов, а также расходов, связанных с их пересылкой по почте, за исключением случая, когда по желанию пользователя информации запрашиваемая информация на бумажном носителе или в виде информации, записанной на компьютерное накопительное устройство (компьютерный жесткий диск, USB-накопитель, дисковый массив и т.д.), может быть передана пользователю информации непосредственно в государственном органе или органе местного самоуправления в установленном указанными органами порядке.

Кроме того, взимание платы за предоставление информации регулируется региональными, ведомственными актами.

---

87 ???

88 Собрание законодательства РФ от 31 октября 2011 г. N 44 ст. 6273.

В случае, когда необходима оплата, орган, в который поступил запрос, в течение 7 рабочих дней со дня регистрации запроса извещает об этом обратившегося и информирует его об объеме и формате запрашиваемой информации; о размере расходов на изготовление копий запрашиваемых документов и (или) материалов, в том числе стоимость компьютерного накопительного устройства, приобретаемого государственным органом или органом местного самоуправления в случае, если соответствующее устройство не предоставлено пользователем информации; о сроках внесения платы и других условиях получения запрашиваемой информации.

## 1.14. КОГДА В ПРОСЬБЕ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ МОГУТ ОТКАЗАТЬ

Статья 4 Конвенции содержит перечень оснований для отказа в предоставлении экологической информации, которые можно разделить на две категории: отсутствие возможности предоставить информацию и конфиденциальность информации.

Пунктом 3 Статья 4 Конвенции перечисляются основания отказа, относящиеся к первой категории:

- a) Государственный орган, в который направлена просьба, не располагает запрашиваемой информацией. То есть запрос направлен в орган, не обладающий полномочиями по сбору, подготовке, обработке такой информации. При этом, если государственный орган не обладает запрашиваемой информацией, он обязан проинформировать обратившихся о том, куда необходимо обратиться, либо переправить запрос в соответствующий орган.
- b) Просьба является явно необоснованной или сформулирована в слишком общем виде.

Этот пункт сложно применить, поскольку в Конвенции отсутствуют критерии просьбы «явно необоснованной» и «сформулированной в слишком общем виде». Вероятно, прежде чем применять эти основания, необходимо будет дать определения этих понятий в российском законодательстве.

«Так, например, Комиссия Франции по доступу к административным документам (КАДА) постановила в прошлом, что запрос на «любой документ», касающийся конкретного вида бурого медведя, и запрос на «все мнения», высказанные в связи с проведением правительством оценок воздействия на окружающую среду, являются слишком общими. Однако здесь следует иметь в виду, что во Франции каждый год проводятся многочисленные ОВОС, и в этой связи такая просьба охватывала бы сотни, а то и тысячи таких оценок. Вместе с тем КАДА не сочла слишком общим запрос всех местных органов в одном из департаментов на данные по анализу воды за пять указанных месяцев и запрос на все документы, относящиеся к развитию местной системы автомобильных дорог».<sup>89</sup>

<sup>89</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С.85.

с) Просьба касается материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки, или внутренней переписки государственных органов, когда такое исключение предусматривается национальным законодательством или сложившейся практикой, при этом учитывается заинтересованность общественности в получении такой информации.

То есть на этом основании может быть отказано, только если в национальном законодательстве появится определение того, что есть «материалы, находящиеся на заключительном этапе их подготовки», «внутренняя переписка».

«В статьях Конвенции 6, 7 и 8, касающихся участия общественности, предусматривается, что некоторые проекты документов могут быть раскрыты для ознакомления с ними общественности. Следовательно, такие проекты документов как разрешения, оценки воздействия на окружающую среду, политика, программы, планы и правила, имеющие обязательную исполнительную силу, которые, как предусмотрено Конвенцией, должны быть открыты для высказывания по ним замечаний, не будут рассматриваться, в соответствии с этим исключением, в качестве «материалов, находящихся на заключительном этапе подготовки».<sup>90</sup>

Но даже тогда, когда в российском законодательстве или сложившейся практике появятся определения «материалы, находящиеся на заключительном этапе их подготовки», «внутренняя переписка», государственный орган, прежде чем принять решение об отказе в предоставлении такой информации, должен исходить из критерия заинтересованности общественности в раскрытии этой информации.

Пункт 4 Статьи 4 Конвенции содержит основания для отказа второй категории, связанной с конфиденциальностью информации.

В просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на:

*а) конфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством;*

То есть речь идет о внутреннем делопроизводстве государственного органа, а не о самой деятельности органа в рамках его компетенции. При этом внутренним законодательством страны должен быть определен порядок отнесения информации к конфиденциальной.

В России Перечень сведений конфиденциального характера, утвержден Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188<sup>91</sup>. На таких документах ставится пометка «Для служебного пользования».

Существует также Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти и уполномоченном органе управления использованием атомной энергии, утв. постановлением Правительства РФ от 3 ноября

<sup>90</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С.86.

<sup>91</sup> Собрание законодательства РФ от 10 марта 1997 г. N 10, ст. 1127

<sup>92</sup> Собрание законодательства РФ 25 июля 2005 г. N 30 ст. 3165.

1994 г. № 1233.<sup>92</sup> В этом Положении установлено, кто и на каком основании проставляет гриф «для служебного пользования», какая информация не подлежит разглашению (например, содержащаяся в подготавливаемых в федеральных органах исполнительной власти проектах указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, других служебных документов). А также устанавливается, какую информацию запрещено относить к служебной информации ограниченного распространения. К ней относятся:

- акты законодательства, устанавливающие правовой статус государственных органов, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации;
- сведения о чрезвычайных ситуациях, опасных природных явлениях и процессах, экологическая, гидрометеорологическая, гидрогеологическая, демографическая, санитарно-эпидемиологическая и другая информация, необходимая для обеспечения безопасного существования населенных пунктов, граждан и населения в целом, а также производственных объектов;
- описание структуры органа исполнительной власти, его функций, направлений и форм деятельности, а также его адрес;
- порядок рассмотрения и разрешения заявлений, а также обращений граждан и юридических лиц;
- решения по заявлениям и обращениям граждан и юридических лиц, рассмотренным в установленном порядке;
- сведения об исполнении бюджета и использовании других государственных ресурсов, о состоянии экономики и потребностей населения;
- документы, накапливаемые в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах организаций, необходимые для реализации прав, свобод и обязанностей граждан.

Кроме этого, существуют локальные акты министерств и ведомств, регулирующие вопросы обращения со служебной информацией ограниченного распространения, такие как: Инструкция о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в Министерстве природных ресурсов РФ», утв. приказом МПР РФ от 12 января 2004 г. № 8; Инструкция о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в ФМБА России, утв. приказом ФМБА от 21 января 2009 г. № 20; Порядок обращения со служебной информацией ограниченного распространения в Росавиации и организациях, подведомственных Росавиации, утв. приказом Росавиации от 11 августа 2010 г. № 229 и др.

Также в российских законах предусмотрена обязанность государственных органов, при осуществлении своих полномочий соблюдать государственную, коммерческую, служебную и иную охраняемую законом тайну.

*b) международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность;*

То есть, если существует вероятность, что обнаружение запрашиваемой информации отрицательно повлияет на международные отношения,

национальную оборону или государственную безопасность, то государственный орган может рассмотреть целесообразность отказа в предоставлении такой информации.

В России отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации регулируются Федеральным законом «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. N 5485-1<sup>93</sup>, Федеральным законом «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ.<sup>94</sup>

Государственная тайна определяется законом как защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

Перечень сведений, составляющих государственную тайну, содержится в статье 5 Закона «О государственной тайне».

Кроме того, перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержден Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203.<sup>95</sup>

*с) отправление правосудия, возможность для лиц подвергаться справедливому судебному разбирательству или способность государственных органов проводить расследование уголовного или дисциплинарного характера;*

То есть, государственные органы вправе отказать в раскрытии информации, если ее разглашение отрицательно повлияет на отправление правосудия.

Уголовным кодексом Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ<sup>96</sup> (статья 241) предусматривается рассмотрение дел в закрытом судебном заседании, когда:

- разбирательство уголовного дела в суде может привести к разглашению государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны;
- рассматриваются уголовные дела о преступлениях, совершенных лицами, не достигшими возраста шестнадцати лет;
- рассмотрение уголовных дел о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности и других преступлениях может привести к разглашению сведений об интимных сторонах жизни участников уголовного судопроизводства либо сведений, унижающих их честь и достоинство;
- этого требуют интересы обеспечения безопасности участников судебного разбирательства, их близких родственников, родственников или близких лиц.

93 Собрание законодательства РФ от 13 октября 1997 г., N 41, ст. 4673.

94 Собрание законодательства РФ от 3 января 2011 г. N 1 ст. 2.

95 Собрание законодательства РФ от 4 декабря 1995 г. N 49 ст. 4775

96 Собрание законодательства РФ от 17 июня 1996 г. N 25 ст. 2954.

Определение или постановление суда о рассмотрении уголовного дела в закрытом судебном заседании может быть вынесено в отношении всего судебного разбирательства либо соответствующей его части.

Переписка, запись телефонных и иных переговоров, телеграфные, почтовые и иные сообщения лиц могут быть оглашены в открытом судебном заседании только с их согласия. В противном случае указанные материалы оглашаются и исследуются в закрытом судебном заседании. Данные требования применяются и при исследовании материалов фотографирования, аудио – и (или) видеозаписей, киносъемки, носящих личный характер.

*d) конфиденциальность коммерческой и промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом в целях защиты законных экономических интересов. В этих рамках информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, подлежит раскрытию;*

То есть государственные органы имеют право отказать в предоставлении информации, содержащей коммерческую и промышленную тайну. Но для этого в национальном законодательстве должны быть четко урегулированы вопросы отнесения такой информации к конфиденциальной.

Вопросы конфиденциальности коммерческой тайны урегулированы Федеральным законом «О коммерческой тайне» от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ<sup>97</sup>.

Информация, составляющая коммерческую тайну (секрет производства), определяется как сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а также сведения о способах осуществления профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, к которым у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании и в отношении которых обладателем таких сведений введен режим коммерческой тайны (статья 3). На документах такого рода ставится гриф «Коммерческая тайна».

При этом режим коммерческой тайны не может быть использован в целях, противоречащих требованиям защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 10 пункт 6).

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны создать условия, обеспечивающие охрану конфиденциальности информации, предоставленной им юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями. Должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, государственные или муниципальные служащие указанных органов без согласия обладателя информации, составляющей коммерческую тайну, не вправе разглашать или передавать другим лицам, органам государственной власти, иным государственным

---

<sup>97</sup> Собрание законодательства РФ от 9 августа 2004 г. N 32 ст. 3283.

ным органам, органам местного самоуправления ставшую известной им в силу выполнения должностных (служебных) обязанностей информацию, составляющую коммерческую тайну, за исключением случаев, предусмотренных законом, а также не вправе использовать эту информацию в корыстных или иных личных целях (статья 13 пункт 1,2).

В рамках рассматриваемого пункта d) пункта 4 статьи 4 Конвенции информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, не может являться конфиденциальной коммерческой и промышленной информацией и подлежит раскрытию.

На практике не совсем ясно, в каких обстоятельствах информация о выбросах может считаться не относящейся к защите окружающей среды. Любая информация о выбросах, которая может нарушить качество окружающей среды, с точки зрения принципов и целей Конвенции должна рассматриваться как относящаяся к охране окружающей среды независимо от ее количества. Действительно, можно однозначно толковать, что вся информация о выбросах относится к охране окружающей среды.

Термин «выбросы» определен в Директиве Совета 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года, касающейся комплексного предупреждения и сокращения выбросов, в качестве «прямого или косвенного выброса веществ, вибрации, тепла или шума из точечных или диффузных источников данного объекта в атмосферу, воду или почву».<sup>98</sup>

#### *е) права интеллектуальной собственности;*

Государственные органы могут не раскрывать информацию, которая может отрицательно повлиять на права интеллектуальной собственности.

В России вопросы интеллектуальной собственности регулируются Гражданским Кодексом РФ от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ<sup>99</sup>, часть 4 раздела VII «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации», и иными нормативными правовыми актами.

Результатами интеллектуальной деятельности и приравненными к ним средствами индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, которым предоставляется правовая охрана (интеллектуальной собственностью), являются: произведения науки, литературы и искусства; программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ); базы данных; исполнения; фонограммы; сообщение в эфир или по кабелю радио- или телепередач (вещание организаций эфирного или кабельного вещания); изобретения; полезные модели; промышленные образцы; селекционные достижения; топологии интегральных микросхем; секреты производства (ноу-хау); фирменные наименования; товарные знаки и знаки обслуживания; наименования мест происхождения товаров; коммерческие обозначения (статья 1225 Гражданского Кодекса РФ).

Интеллектуальная собственность в России включает в себя авторское право, патентное право, право на селекционное достижение, право на

<sup>98</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С.91.

<sup>99</sup> Собрание законодательства РФ от 25 декабря 2006 г. N 52 (часть I) ст. 5496.

топологии интегральных микросхем, право на секрет производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии.

В некоторых странах материалы оценки воздействия на окружающую среду являются объектом авторского права и без согласия владельца общественности не выдаются. Это, безусловно, может являться проблемой на пути доступа к экологической информации. Но в некоторых странах эта проблема решена и материалы всех ОВОСов находятся в открытом доступе. Надеемся, что и в России доступ общественности к материалам ОВОС будет максимально упрощен.

В настоящее время в России не являются объектами авторских прав (статья 1259 пункт 6 Гражданского Кодекса):

- официальные документы государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований, в том числе законы, другие нормативные акты, судебные решения, иные материалы законодательного, административного и судебного характера, официальные документы международных организаций, а также их официальные переводы;
- государственные символы и знаки (флаги, гербы, ордена, денежные знаки и тому подобное), а также символы и знаки муниципальных образований;
- произведения народного творчества (фольклор), не имеющие конкретных авторов;
- сообщения о событиях и фактах, имеющие исключительно информационный характер (сообщения о новостях дня, программы телепередач, расписания движения транспортных средств и тому подобное).

*f) конфиденциальность личных данных и/или архивов, касающихся физического лица, когда соответствующее лицо не дало согласия на предоставление такой информации общественности в соответствии с положениями национального законодательства;*

Конституцией РФ (статьями 23, 24) гражданам России гарантируется право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

Статьей 9 пунктом 8 Закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» запрещается требовать от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица).

Порядок доступа и охраны персональных данных граждан (физических лиц) установлены Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Собрание законодательства РФ от 31 июля 2006 г. N 31 (часть I) ст. 3451.

Согласно статье 7 этого закона государственный орган, муниципальный орган, юридическое или физическое лицо, самостоятельно или совместно с другими лицами организующие и (или) осуществляющие обработку персональных данных, а также определяющие цели обработки персональных данных, состав персональных данных, подлежащих обработке, действия (операции), совершаемые с персональными данными и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

*г) интересы третьей стороны, представившей запрашиваемую информацию, если эта сторона не связана правовым обязательством поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такого обязательства, и в тех случаях, когда эта сторона не дает согласия на разглашение соответствующего материала;*

Под «третьей стороной» понимается лицо, не являющееся стороной конкретного соглашения или сделки, но которое может иметь в ней свои права или интересы.<sup>101</sup>

Речь в данном пункте идет о том, что если государственный орган имеет намерение предоставить определенную информацию, затрагивающую интересы третьей стороны, то для этого будет необходимо предварительно получить ее согласие.

*h) окружающую среду, к которой относится эта информация, например, местам размножения редких видов.*

То есть государственные органы могут отказать общественности в доступе к информации, которая может оказать отрицательное воздействие на окружающую среду.

Это необходимо в тех случаях, когда государство хочет обеспечить защиту некоторых территорий, где находятся места размножения редких биологических видов от бесконтрольных посещений.

Все вышеупомянутые основания для отказа в предоставлении экологической информации должны толковаться ограничительно, с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации.

Таким образом, государственный орган, отказывающийся в разглашении информации на одном из приведенных выше оснований, должен сравнить и учесть значимость информации, может ли быть нанесен фактический ущерб раскрытием этой информации, и принять решение о том, что более значимо в конкретной ситуации.

Российским законодательством также урегулированы вопросы отказа в предоставлении информации. Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (статья 11) устанавливается, что:

<sup>100</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лефковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С.93.

- в случае, если в письменном обращении не указана фамилия и почтовый адрес, ответ на обращение не дается;
- в случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению;
- в случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений;
- государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом;
- в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение;
- если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.
- обращение, в котором обжалуется судебное решение, в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (статья 9) ограничивает доступ к некоторым категориям конфиденциальной информации, содержащим сведения, относящиеся к государственной, коммерческой, служебной, профессиональной и иной тайне, а так же к информации о частной жизни гражданина, составляющей личную или семейную тайну.

## 1.15. КАКАЯ ИНФОРМАЦИЯ НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ОТНЕСЕНА К ИНФОРМАЦИИ С ОГРАНИЧЕННЫМ ДОСТУПОМ

Ограничение доступа к информации может быть установлено только федеральными законами и только для целей защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В Российском законодательстве урегулированы вопросы государственной, служебной, коммерческой, врачебной, банковской тайны.

Получение экологической информации может частично носить ограниченный доступ, но только, как уже говорилось выше, на основании закона.

В настоящее время некоторые законы прямо запрещают относить такую информацию к информации с ограниченным доступом.

Так, статьей 8 пункт 4 подпункт 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», запрещено ограничивать доступ к информации о состоянии окружающей среды.

Статьей 7 Закона «О государственной тайне» установлено, что не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности; о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Федеральным законом «О коммерческой тайне», статьей 5, установлено, что режим коммерческой тайны не может быть установлен лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, в отношении ряда сведений, в том числе сведений о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом.

Таким образом, любая экологическая информация заращаемая общественностью должна быть предоставлена в предусмотренный законом срок.

## 1.16. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, СОКРЫТИЕ ИЛИ ИСКАЖЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Конституцией РФ (Статья 24, часть 2) предусмотрена обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Российским законодательством предусмотрены различные виды ответственности за сокрытие, искажение, несвоевременное сообщение полной и достоверной экологической информации.

Так, Законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (Статья 17) предусмотрена дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (Статья 5.59) предусмотрена ответственность за нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций. За это правонарушение на виновное лицо может быть наложен штраф в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Статьей 8.5. Кодекса об административных правонарушениях также предусмотрена ответственность за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной экологической информации.

К ответственности по данной статье могут быть привлечены граждане, должностные лица, юридические лица, которые были обязаны сообщать вышеперечисленную информацию. Ответственность налагается в виде административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Уголовным кодексом РФ (статья 237) предусмотрена ответственность за сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей, либо для окружающей среды.

К уголовной ответственности могут быть привлечены лица, которые были обязаны обеспечить указанной информацией население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности.

В качестве уголовного наказания могут быть назначены: штраф; принудительные работы с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; лишение свободы.

## 1.17. КАК ОБЖАЛОВАТЬ РЕШЕНИЯ ОБ ОТКАЗЕ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ИНФОРМАЦИИ, ПРЕДОСТАВЛЕНИИ НЕПОЛНОЙ, НЕДОСТОВЕРНОЙ, НЕСВОЕВРЕМЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

В соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со статьей 4, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена или что в каком-либо ином отношении к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи, имело доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом.

Российским законодательством данный вопрос урегулирован довольно подробно.

Статья 46 Конституции гласит, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 (статья 4)<sup>102</sup>, предусмотрено право общественности обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие ее права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Статьей 8 пунктами 6, 7 Закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусмотрено, что решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд. А в случае, если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного ее предоставления, предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

<sup>102</sup> Сборник законодательных актов РФ, выпуск VIII, 1993 г., ст. 117.

В соответствии с положениями Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (статья 5 пункт 4) гражданин вправе обращаться с жалобой на принятое по запросу решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке. Гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда (статья 16 пункт 1).

Этим же Законом (статья 8 пункт 6, 7) предусмотрен запрет направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. В случае же, если невозможно направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается обратившемуся с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в суд.

Аналогичные положения повторяются и в других федеральных законах, затрагивающих вопросы предоставления информации в данной сфере.

Таким образом, внутренним законодательством предусмотрены досудебные процедуры рассмотрения неправомερных отказов в предоставлении экологической информации.

В случае, если обращение с жалобой в вышестоящий орган оказалась неэффективным, имеется возможность обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего в порядке главы 25 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ .

Более подробно процедура обращения в суд рассматривается в главе III. Доступ к правосудию.

---

103 Собрание законодательства РФ от 18 ноября 2002 г. N 46 ст. 4532.

## ПРИЛОЖЕНИЕ I. Библиография

---

1. Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН / Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лефковиц, в сотрудничестве с Е. Эндошка, 2000. Нью-Йорк и Женева.
2. М.Т. Надь, М. Большакова, К. Тингас, Р. Йорданов, П. Антонов / Выполнение положений Орхусской Конвенции в странах Восточной Европы и Кавказа. Пособие для представителей гражданского общества. 2004. Киев, Украина.
3. Е. Лаевская, Е. Гончарова // Выполнение положений Орхусской конвенции в Беларуси. Пособие для представителей гражданского общества. 2004. Украина.
4. Ю.Я. Якель, Е.Н. Хмелева, И.В. Савельева // Наше право на информацию. 2004. Москва.
5. Экологическое право. Учебный минимум / С.В. Суперека. Москва: Юриспруденция, 2009.
6. Экологическое право: учебник / М.М. Бринчук. -4-е издание. Москва: Эксмо, 2010.
7. Орхусские центры. Краткое введение. Подготовлено ОБСЕ и Инициативой «Окружающая среда и безопасность» (ENVSEC). 2012.
8. Википедия. <http://ru.wikipedia.org/>.
9. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, заключена в г. Хельсинки 17 марта 1992 года.
10. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, заключена в г. Эспо 25 февраля 1991 года.
11. Протокол по регистрам выброса и переноса загрязнителей, принят на чрезвычайной сессии сторон Орхусской конвенции 21 мая 2003 года на пятой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Киеве.
12. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.).
13. Комментарий к Конституции РФ / под редакцией В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. Москва: Эксмо, 2009.
14. Доктрина информационной безопасности РФ, утв. Президентом РФ 09.09.2000 N Пр-1895.
15. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 07.02.2008 N Пр-212.
16. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ.
17. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года N 195-ФЗ.
18. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ.
19. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ.
20. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ.

21. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ.
20. Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
22. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04 апреля 2005 г. N 32-ФЗ.
23. Федеральный закон «О внешней разведке» от 10 января 1996 N 5-ФЗ.
24. Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ.
25. Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» от 7 декабря 2011 г. N 416-ФЗ.
26. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ.
27. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ.
28. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ.
29. Федеральный закон «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. N 5485-1.
30. Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ.
31. Федеральный закон «О гидрометеорологической службе» от 19 июля 1998 г. N 113-ФЗ.
32. Федеральный закон «О коммерческой тайне» от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ.
33. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ.
34. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
35. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».
36. Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ.
37. Закон РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. N 2300-1.
38. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ.
39. Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2 января 2000 г. N 29-ФЗ.
40. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ.
41. Федеральный закон «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ.
42. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ.
43. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ.

44. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. N 4866-1.
45. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994г. N 68-ФЗ.
46. Федеральный закон «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ.
47. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ.
48. Указ Президента РФ «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» от 6 марта 1997 г. N 188.
49. Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне».
50. Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. N 2552-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды" на 2012–2020 годы».
51. Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. N 860 «Об утверждении Правил взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
52. Перечень поручений Президента РФ, утв. 20 июля 2011 года, Пр-1742ГС.
53. Проект Федерального закона «О присоединении Российской Федерации к Конвенции Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».
54. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 об утверждении Структуры федеральных органов исполнительной власти России.
55. Постановление Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. N 1410 «О создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении».
56. Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2000 г. N 128 «О Положении о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду».
57. Постановление Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. N 1425 «Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды».
58. Постановление Правительства РФ от 24 сентября 2012 г. N 966 «О подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды».
59. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2003 г. N 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)».
60. Постановление Правительства РФ от 12 ноября 1992 г. N 869 «О государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ»

61. Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1993 г. N 1229 «О создании Единой государственной системы экологического мониторинга». Утратило силу.
62. Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2000 г. N 128 «Об утверждении Положения о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду».
63. Постановлением Правительства РФ от 04 сентября 2003 г. N 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
64. Постановления Правительства РФ от 02 ноября 2000 г. N 841 «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны».
65. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1997 г. N 481 «Об утверждении Перечня товаров, информация о которых должна содержать противопоказания для применения при отдельных видах заболеваний».
66. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г., N 1222 «О видах и характеристиках товаров, информация о классе энергетической эффективности которых должна содержаться в технической документации, прилагаемой к этим товарам, в их маркировке, на их этикетках, и принципах правил определения производителями, импортерами класса энергетической эффективности товара».
67. Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».
68. Приказ Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 24 апреля 2008 г. N 144 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по исполнению государственной функции "Ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении".
69. Приказ Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 23.03.2001 N 40 «Об утверждении Порядка централизованного учета документов о выбросах и стоках парниковых газов и результатов климатических проектов, снижающих антропогенные выбросы или увеличивающих стоки парниковых газов субъектами хозяйственной деятельности, осуществляющими свою деятельность на территории Российской Федерации».
70. Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 29.05.2003 N 22 об утверждении перечня сведений, относящихся к экологической информации.
71. Приказ Генпрокуратуры РФ «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» от 10 сентября 2008 г. N 182.
72. Приказ Росприроднадзора от 18.01.2011 N 14 «Об утверждении Положения об организации деятельности внештатных общественных инспекторов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования».

73. Приказ МЧС РФ от 29 июня 2006 г. N 386 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»
74. Отчет по устойчивому развитию «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.», 2010.
75. «Система производственного экологического мониторинга на объектах газовой промышленности. Правила проектирования ВРД 39-1.13-081-2003», утв. Приказом ОАО «Газпром» от 11 августа 2003 г. № 86.

## ПРИЛОЖЕНИЕ II. Образец запроса на получение экологической информации

Кому \_\_\_\_\_  
(название государственного органа, организации, предприятия,  
куда направляется запрос)

Адрес: \_\_\_\_\_  
(указать юридический адрес государственного органа,  
организации, предприятия, куда направляется запрос)

От \_\_\_\_\_  
(фамилия, имя, отчество гражданина, или название организации)

Адрес: \_\_\_\_\_  
(полный адрес гражданина или юридический адрес организации)

### ЗАПРОС

Уважаемый \_\_\_\_\_!  
(указать имя, отчество)

Прошу(-сим) Вас предоставить мне(нам) следующую экологическую информацию: \_\_\_\_\_

(указать конкретную информацию, которая вам необходима).

Данная информация: представляет общественный интерес и затрагивает мои (наши) права и интересы.

Право на получение указанной информации гарантируется нормами международного права и российским законодательством:

«Всеобщей декларацией прав человека и гражданина» (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года) (статья 19);

«Декларацией прав и свобод человека и гражданина» (принята 22 ноября 1991 года) (Статьи 3; 13 часть 2; 25 часть 2);

Конституцией Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (Статья 24 пункт 2; ст. 29 пункт 4; ст. 33, ст. 41 пункт 3; ст. 42);

Федеральным законом "Об информации, информационных технологиях и защите информации" от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ (статьи 3; 7; 8).

В случае необходимости, в зависимости от вида запрашиваемой информации в запрос, можно добавить следующие нормы:

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года (статьи 11,12);

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года (статья 19);

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ (статьи 8,9);

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ (статья 23);

Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 5 декабря 1995 г. (статья 23);

Федеральный закон «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. (статья 7);

Федеральный закон «О коммерческой тайне» от 29 июля 2004 г. N 98-ФЗ (статья 5);

или иные нормы необходимые в конкретной ситуации.

Информацию прошу (-им): выдать на руки, выслать по адресу, предоставить возможность ознакомления и др.

В случае отказа в предоставлении информации прошу(-им) дать письменный аргументированный ответ, который мне(нам) будет необходим при обжаловании Ваших действий в судебном порядке.

Подпись(и)

Дата

#### **Примечание:**

Запрос направляется заказным письмом с уведомлением о вручении.

Копия запроса, квитанция о почтовом отправлении и уведомление о вручении необходимы для обращения в суд в случае отказа в предоставлении информации.

Если запрос направляется только от одной организации, то он делается на официальном бланке организации и подписывается руководителем организации.

## ПРИЛОЖЕНИЕ III. Перечень федеральных органов государственной власти, в которые можно обратиться за получением экологической информации

<b>Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий</b>	109012 г. Москва, Театральный пр.,3. электронная почта: факс: (495) 624-19-46 Справочная МЧС России (495) 626-39-01 Горячая линия центра экстренной психологической помощи МЧС России (495) 626-37-07
<b>Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации</b>	123995, Москва, Большая Грузинская ул., 4/6 Для информационно-справочной поддержки граждан: minprirody@mnr.gov.ru Справочная Минприроды России +7 (499) 254-48-00 Общественная приемная Минприроды России +7 (499) 254-46-56, (499) 254-67-22
<b>Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды</b>	123995, Москва, ГСП-5, Нововаганьковский пер., д.12 Телефоны: Для справок о приеме и по письменным обращениям граждан: +7 (499) 795-20-83; 795-20-91 тел/факс +7 (499) 795-20-27 электронная почта: garkina@mcc.mecom.ru
<b>Федеральная служба по надзору в сфере природопользования</b>	123995 Москва, ул Б. Грузинская, 4/6 тел./факс: +7 (499) 254-58-88
<b>Федеральное агентство водных ресурсов</b>	117292, город Москва, улица Кедрова, дом 8 корп. 1 Факс: + 7 (499)125-22-36
<b>Федеральное агентство лесного хозяйства</b>	115184, г. Москва, ул. Пятницкая, д.59/19 Телефон: +7 (495) 953-37-85 электронная почта: lesinfor@aha.ru
<b>Федеральное агентство по недропользованию</b>	123995 Москва, ул. Б. Грузинская, 4/6, Д-242, ГСП-5 Телефон: +7 (499)254-48-00 электронная почта: rosnedra@rosnedra.com
<b>Министерство здравоохранения РФ</b>	127994, ГСП-4, г. Москва, Рахмановский пер, д. 3 Телефон Справочной службы Министерства: (495) 628-44-53, (495) 627-29-44 Телефон для обращения граждан: (495) 627-29-93
<b>Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения</b>	109074, Москва, Славянская площадь, д.4, стр.1, Справочные телефоны – (495) 698-45-38, (499) 578-02-24, (499) 578-02-26 Факс: (495) 698-46-11
<b>Федеральное медико-биологическое агентство</b>	123182, г. Москва, Волоколамское ш, 30, Телефон: +7 (499) 190-33-25
<b>Министерство регионального развития РФ</b>	ГСП-4 127994, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Самотечная, д. 10/23, стр. 1 Справочный телефон: (495) 694-35-55 факс (495) 982-52-41 mail: og@minregion.ru

<b>Министерство сельского хозяйства Российской Федерации</b>	107139, Москва, Орликов пер , 1/11, Телефон:8 (495) 607-80-00
<b>Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору</b>	107139, Москва, Орликов переулок, 1/11 Факс: (495) 607-51-11 Электронная почта: info@svfk.mcx.ru
<b>Федеральное агентство по рыболовству</b>	107996, г. Москва, Рождественский бульвар, дом 12 Электронная почта: harbour@fishcom.ru Телефон: (495) 628-23-20 Факс: (495) 987-05-54, (495) 628-19-04
<b>Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору</b>	105066, Москва, Б-66, ул. А. Лукьянова, д. 4, стр. 1 Телефон Общественной приемной: 8 (495) 911-64-16 Телефон отдела делопроизводства и работы с обращениями граждан: 8 (495) 411-60-48 Обращения в электронном виде направлять через рубрику «Обратная связь»
<b>Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека</b>	127994, г.Москва, Вадковский переулок, дом 18, строение 5 и 7 Телефон: (499) 973-19-12, (499) 973-27-30. Справочный телефон (499) 973-26-90. Факсимильные письменные обращения направляются по телефону – (499) 973-26-43

## ГЛАВА II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

---

Участие общественности в процессе принятия решений является вторым основным элементом Орхусской Конвенции. Участие общественности не может быть эффективным без доступа к информации, который предусмотрен первым основным элементом, равно как оно невозможно при отсутствии системы обеспечения исполнения закона посредством доступа к правосудию, предусмотренного третьим основным элементом.

В своей идеальной форме участие общественности предполагает деятельность представителей общественности на партнерских началах с государственными органами в целях достижения оптимального результата в процессе принятия решений и разработки политики.

Какой-либо готовой формулы участия общественности нет, однако для этого требуется как минимум система эффективного уведомления, надлежащая информация, должные процедуры и соответствующий учет результатов участия общественности. Уровень вовлечения общественности в конкретный процесс зависит от целого ряда факторов, включая ожидаемый результат, его масштабность, сколько и какие люди будут затронуты этим процессом, содержит ли этот результат решение вопросов на национальном, региональном или местном уровне и т.п.

В Главе 2 данного Руководства рассмотрены отдельные инструменты реализации статей 6, 7 и 8 Орхусской Конвенции, получившие практическое применение в России в части обеспечения участия общественности в принятии экологически значимых решений. Приведены определения используемых терминов, даны ссылки на законодательные нормативные правовые акты, закрепляющие участие общественности в принятии решений в РФ. Даны рекомендации общественности для эффективного участия в процессе подготовки и принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

## 2.1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

### 2.1.1. Основные термины и определения, связанные с организацией процедур общественного участия

В Конвенции четко не определено, что понимается под термином «участие общественности». Но исходя из самого текста Конвенции и анализа современных практик, можно достаточно четко определить основные используемые понятия. Хотя мы во введении уже разъяснили основные определения, используемые в Конвенции, следует их упомянуть еще раз применительно к участию общественности в принятии решений в области окружающей среды.

В целях реализации положений Конвенции **ответственность** за организацию адекватной процедуры участия общественности несет соответствующий **компетентный государственный орган**.

В соответствии со статьей 2 Конвенции понятие «государственный орган» определено достаточно широко и включает государственные, региональные и муниципальные органы власти, а также физические или юридические лица, выполняющие государственные обязанности или функции.

*Общественное участие* в принятии решений – процесс взаимодействия государственного органа и общественности/заинтересованной общественности с целью принятия сбалансированного решения, учитывающего интересы всех сторон и снижающего риски возникновения негативных последствий.

*Процедура учета мнения заинтересованных сторон* – процедура взаимодействия государственного органа и общественности/заинтересованной общественности, включающая последовательную реализацию 5 этапов: информирование, выявление мнений, обсуждение, принятие решения, обратная связь.

*Общественность* – одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы.

*Заинтересованная общественность* – общественность, которая напрямую или косвенно затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе.

К заинтересованной общественности можно отнести 4 категории лиц:

- те, на кого решение и его последствия окажут воздействие;
- те, на кого, возможно, будет оказано воздействие;
- те, кто будет влиять на решение;
- те, кто имеет интерес в решении и/или его последствиях.

В процессе участия в принятии решений у различных лиц может быть различный статус. Те, кто больше всего будут затронуты результатами принятого решения или разработанной политики, должны располагать более широкими возможностями для воздействия на конечный результат. В этом как раз и заключается различие между «общественностью» и «заинтересованной общественностью».

### 2.1.2. Понятие «общественное участие» в российском законодательстве

В законодательстве Российской Федерации понятие «общественное участие» встречается достаточно редко. Наиболее распространены термины «общественные обсуждения», «публичные слушания» и «общественные слушания».

Определение понятия «*общественные обсуждения*» дано только в Положении об оценке воздействия намечаемой и иной хозяйственной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. Приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 г. № 372)<sup>104</sup>: «*общественные обсуждения*» – комплекс мероприятий, проводимых в рамках оценки воздействия в соответствии с Положением об ОВОС и иными нормативными документами, направленных на информирование общественности о намечаемой хозяйственной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду, с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия».

В нормативных правовых актах РФ нет четкого определения понятия «*публичные слушания*», хотя в Федеральном законе № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>105</sup> говорится, что публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов местного значения. Определение этого понятия может содержаться в нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Так, например, в Правилах землепользования и застройки г. Новокузнецка «*публичные слушания*» – это форма реализации права населения г. Новокузнецка на участие в процессе принятия решений органами местного самоуправления г. Новокузнецка посредством собрания для публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов муниципального образования и других общественно значимых вопросов.

Однако с 2011 года в законодательстве РФ стали появляться словосочетания «общественные обсуждения» и «публичные консультации», без определения данных понятий, для обозначения обязательных процедур общественного участия при подготовке проектов нормативных правовых актов РФ.

Таким образом, в настоящее время в российском законодательстве чаще всего используются такие понятия, как «общественные обсуждения» и «публичные слушания»<sup>106</sup>, для обозначения регламентированных законодательством процедур общественного участия, предполагающих различные регламенты организации и проведения, а также временные рамки. Понятие «*общественные слушания*» чаще всего используются для обозначения собрания в рамках процедуры «*общественных обсуждений*» материалов ОВОС.

Ответственность за организацию процедуры участия общественности возлагается:

- в случае «*общественных обсуждений ОВОС*» – на инициатора/заказчика хозяйственной деятельности;

104 Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 31 июля 2000 г. N 31

105 Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 3822

106 kgzrnk.ru/news/files/pZZ/ПЗиЗ\_Новокузнецка.doc

- в случае «*публичных слушаний*» – на органы местного самоуправления;
- в случае «*общественных обсуждений проектов нормативных актов*» – на государственные органы.

## 2.2. ПОЛОЖЕНИЯ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ ПО ВОПРОСАМ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Положения Конвенции, касающиеся участия общественности, разделяются на три группы в зависимости от вида процессов принятия решений на уровне управления, которые ими охватываются. Статья 6 охватывает участие общественности в решениях по конкретным видам деятельности, которые могут оказать потенциально значимое воздействие на окружающую среду, например, в решениях по выбору предложенных мест расположения, строительства и эксплуатации крупных объектов хозяйственной деятельности или по выдаче лицензий на продукты, поступающие на рынок. Статья 7 охватывает участие общественности в процессах разработки планов, программ и политики по вопросам окружающей среды, которые включают планы территориального развития или землепользования, планы действий в области окружающей среды и экологической политики на всех уровнях. Статья 8 охватывает участие общественности в подготовке государственными органами законов и правил.

Конвенция устанавливает жесткие обязательства, которые должны выполняться «Государственными органами» в деле обеспечения своевременного, надлежащего и эффективного участия общественности. В их числе есть обязательства, касающиеся уведомления, сроков, соответствующей информации, замечаний, ответов и сообщений. Конвенция также настоятельно рекомендует «Государственным органам» содействовать участию общественности по линии других механизмов, таких, как поощрение инициаторов проектов по налаживанию контактов с общественностью на предварительной стадии разработки. Более точные обязательства предусмотрены в статье 6 в порядке признания того, что высокий уровень вовлечения общественности, должным образом гарантируемый законом, уместен в конкретных видах процессов принятия решений. Именно в этом находит отражение принцип, в соответствии с которым тот, кто затрагивается решением, имеет право воздействовать на процесс его принятия. Что касается соблюдения обязательств по статьям 7 и 8, особенно в части разработки политики и проектов закона, то здесь Стороны обладают большей гибкостью.

Кроме того, статья 3 напоминает Сторонам, что положения Конвенции, включая положения статей 6, 7 и 8, – это минимальное требование и что Стороны вправе обеспечивать более широкое участие общественности в процессах принятия решений.

Подробный анализ статей Конвенции и рекомендации по применению очень хорошо представлены в Руководстве, подготовленном Региональ-

ным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы при финансовой поддержке Датского агентства по защите окружающей среды в 2000 году: ЕЭК. Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. Организация Объединенных Наций, 2000 г.<sup>107</sup>

Поэтому в настоящем Руководстве мы проанализируем, какие же механизмы (инструменты), развивающиеся в Российской Федерации, можно использовать для реализации положений Орхусской Конвенции. Анализ представлен по состоянию законодательства РФ на май 2013 года.

Статья 6 Конвенции декларирует участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности, по вопросу о целесообразности разрешения видов деятельности, способных оказать значительное воздействие на окружающую среду. Законодательство РФ не позволяет обеспечить выполнение требований Статьи 6 Конвенции. В законодательстве РФ не закреплено право на участие общественности в принятии решения «Государственным органом» о целесообразности разрешения конкретных видов деятельности, способных оказать значительное воздействие на окружающую среду, то есть на участие в принятии окончательного решения (разрешения на строительство или другую деятельность). Какой орган власти в РФ принимает подобное окончательное решение (разрешения на строительство или другую деятельность) законодательством РФ четко не регламентировано. Текст решения «Государственного органа» вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения, общественности не предоставляется. Участие общественности в обсуждении видов деятельности, способных оказать негативное воздействие на окружающую среду, закреплено только в ведомственном нормативном акте – Положении об ОВОС. Но в отличие от требований Конвенции общественные обсуждения организуются не «Государственным органом», а Инициатором\Заказчиком намечаемой деятельности относительно материалов ОВОС и данное Положение об ОВОС с 2007 года обязательно применимо только к узко ограниченному спектру видов деятельности (в соответствии с законом РФ «О государственной экологической экспертизе»). Для всех других видов деятельности, способных оказать негативное воздействие, Положение об ОВОС не является обязательным к исполнению и остается на усмотрение Инициатора/Заказчика. В некоторых случаях вопросы строительства конкретного объекта могут обсуждаться общественностью в рамках процедуры «Публичных слушаний», организуемых органами местного самоуправления, которые подпадают под определение «Государственный орган» в контексте Конвенции. Однако процедура «Публичных слушаний» проводится не относительно общественного обсуждения разрешения\не разрешения на строительство, а только относительно муниципального акта на землеотвод под проектирование конкретного объекта.

Часто в качестве примера механизма общественного участия приводят «общественную экологическую экспертизу». Но данный механизм нельзя рассматривать в качестве соответствующего положениям Конвенции, так как: 1) он не является обязательным; 2) организуется не «государственным органом», а инициатором/организатором ОЭЭ, чаще всего представителями общественности; 3) может проводиться по очень ограниченному перечню объектов.

<sup>107</sup> Орхусская Конвенция: Руководство по осуществлению. Нью-Йорк и Женева, 2000 год (доступно на русском языке по ссылке <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/russian/aigr.pdf>)

Таким образом, можно констатировать, что в РФ нет четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений статьи 6 Орхусской Конвенции.

### **2.2.1. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой**

Рассмотрим, как может быть обеспечено участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой (статья 7 Конвенции). Для обеспечения соблюдения обязательств, предусмотренных статьей 7, необходима своего рода национальная «система применения». Однако на момент написания этого Руководства (май, 2013 г.) какого-то общего законодательно закрепленного механизма для участия общественности в обсуждении планов, программ и политик, связанных с окружающей средой, в РФ не было. Можно найти отдельные примеры, когда при разработке подобных документов обеспечивалось участие общественности. Это происходило по инициативе разработчиков, следуя общепринятой мировой практике в данных вопросах. Таким примером может быть разработка Концепции экологической политики Кемеровской области, утвержденной в 2002 г. (<http://www.inesa.ru/?dr=projects/ecopol>)<sup>108</sup>. В некоторых случаях нормы статьи 7 Конвенции могут быть реализованы с применением процедуры ОВОС и ОЭЭ, законодательно закрепленных в РФ. Например, если планы и программы территориального развития предусматривают строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, то в соответствии со ст. 3 и ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды»<sup>109</sup> необходимо выполнение ОВОС. А одним из главных принципов выполнения ОВОС является участие заинтересованной общественности в определении значимых последствий воздействия и в обсуждении материалов ОВОС. Кроме этого, Федеральным законом «Об экологической экспертизе»<sup>110</sup> к объектам экспертизы отнесены проекты федеральных и региональных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов. При проведении государственной экологической экспертизы таких программ граждане имеют право направлять в орган, уполномоченный на проведение государственной экологической экспертизы, свои комментарии относительно экологических аспектов намечаемой деятельности. Кроме того, при проведении государственной экологической экспертизы должны рассматриваться материалы по учету общественного мнения, собранные инициатором/заказчиком намечаемой деятельности и представленные на экспертизу в составе материалов ОВОС. Также в соответствии с законодательством РФ по этим программам возможно проведение общественной экологической экспертизы.

Однако в статье 7 Конвенции говорится о планах и программах, «связанных с» окружающей средой, а не о планах и программах, которые могут оказать воздействие на окружающую среду, что является несколько более строгой нормой. Связан ли данный конкретный план или программа с окружающей средой, должно устанавливаться с учетом косвенного

108 Концепция экологической политики Кемеровской области. Утверждена Постановлением Администрации Кемеровской области № 137 от 10.11.02 <http://www.inesa.ru/?dr=projects/ecopol&pg=concitog>

109 Собрание законодательства Российской Федерации от 14 января 2002 г. N 2 ст. 133

110 Собрание законодательства Российской Федерации от 27 ноября 1995 г. N 48 ст. 4556

определения «окружающей среды», содержащегося в определении «экологической информации» (пункт 3 статьи 2 Конвенции).

Хорошим инструментом для обсуждения планов, программ и политики может являться стратегическая экологическая оценка (СЭО), в которой общественные обсуждения являются важным элементом. В последнее время с 2000 года законодательная и методическая база реализации СЭО в России не развивалась, были лишь отдельные пилотные проекты по выполнению СЭО и разовые инициативы<sup>111</sup>. Но в 2012 г. произошла существенная подвижка в данном вопросе: был подготовлен и обнародован Проект федерального закона РФ «О присоединении к Протоколу по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте»<sup>112</sup>. С принятием этого закона появляются предпосылки для развития СЭО в России.

В 2012 году Постановлением Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 были утверждены «Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»<sup>113</sup>, в которых также есть положение о том, что проекты новых государственных программ РФ и новых федеральных целевых программ подлежат общественному обсуждению с использованием сети Интернет, официального сайта [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru). Это также можно рассматривать как хорошую возможность для участия общественности в обсуждении проектов государственных программ РФ и федеральных целевых программ, в том числе и «связанных с» окружающей средой.

### **2.2.2. Участие общественности в подготовке нормативных положений и нормативных актов**

Статья 8 Конвенции предусматривает участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов. Для участия общественности в обсуждении проектов нормативных правовых актов муниципального уровня может подойти такая форма как, например, публичные слушания по обсуждению проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Для проектов федеральных законов и федеральных конституционных законов в 2012 г. Правительством РФ были приняты «Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»<sup>114</sup>. Хотя эти правила определяют порядок общественных обсуждений с использованием сети Интернет законопроектов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития РФ. Вероятно, было бы хорошим выходом распространить действие этих Правил и на другие законопроекты, например, имеющие отношение к окружающей среде. Также в настоящее время в РФ существует ряд Интернет-ресурсов, на которых предусмотрена возможность для общественного обсуждения разных законопроектов, например <http://zakonoproekt2012.ru>, [111 См., например проекты ИнЭКА <http://ineca.ru/?dr=bulletin/arhiv/0124&pg=007>](http://</a></p></div><div data-bbox=)

112 (<http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=128794>)

113 Собрание законодательства Российской Федерации от 3 сентября 2012 г. N 36 ст. 4902

114 Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. N 159 "Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов"/

www.proekt-zakona.ru и др. Для законопроектов, разработанных Министерством природных ресурсов РФ, также предусмотрена возможность их общественного обсуждения на сайте МПР. Выше уже упоминались «Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (утв. Постановлением Правительства РФ от 25.08.2012 № 851). Данные Правила определяют порядок проведения общественных обсуждений проектов НПА федерального уровня с использованием сети Интернет (официальный сайт regulation.gov.ru), устанавливают сроки и ответственных за организацию общественных обсуждений. Правилами определен перечень проектов НПА, для которых предусмотрен более длительный минимальный срок общественных обсуждений – не менее 60 дней (в отличие от установленной минимальной продолжительности в 15 дней для остальных НПА). К таким документам отнесены и проекты федеральных законов по вопросам проведения единой государственной политики в области экологии.

Необходимо отметить, что в последнее время активно развивается способ общественного обсуждения проектов решений различного уровня через такие органы, как Общественная Палата РФ, общественные (в т.ч. экологические) советы при муниципалитетах и региональных администрациях, Росприроднадзоре, Минприроды и т.д. В состав таких органов входят представители общественных объединений, научных организаций, специалисты разных сфер деятельности и общественные лидеры. Через подобные консультативные совещательные органы граждане могут принимать участие как в обсуждении планов, программ и политик, так и в обсуждении проектов законодательных и нормативных правовых актов различного уровня.

Все выше перечисленные возможности участия общественности в обсуждениях вопросов и документов можно охарактеризовать как инициатива «сверху». У Государственного органа есть проект НПА или вопрос, которые в соответствии с законодательством РФ необходимо обсудить с общественностью, заинтересованными сторонами. Государственный орган (в случае общественных обсуждений в рамках ОВОС Заказчик или Инициатор намечаемой хозяйственной деятельности) организуют процедуру обсуждения с заинтересованной общественностью, выявляют и учитывают мнение общественности при принятии решений. Однако с марта 2013 года у граждан России появилась возможность инициировать обсуждение определенных вопросов, так сказать, «снизу». Указом Президента от 04.03.2013 г № 183 утверждены «Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»<sup>115</sup>. На Интернет-ресурсе www.roi.ru граждане РФ могут выступить с предложениями по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, а также голосовать «за» или «против» уже размещенных на данном ресурсе общественных инициатив федерального, регионального и муниципального уровня. По инициативам, получившим определенное количество голосов в течение одного

115 Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 марта 2013 г. N 10 ст. 1019

года, экспертной рабочей группой соответствующего уровня принимается решение о целесообразности разработки проекта соответствующего НПА или об иных мерах по реализации данных инициатив.

В таблице 2.2-1 приведены механизмы, существующие в РФ, для возможности реализации некоторых положений Орхусской конвенции в части участия общественности.

В следующих разделах рассмотрим наиболее распространенные механизмы общественного участия при принятии решений в Российской Федерации, применимые к Орхусской Конвенции.

**Таблица 2.2-1**

*Механизмы участия общественности*

Статья Орхусской Конвенции	Механизмы реализации в РФ	Регулирующие законодательные и нормативные акты в РФ
<p>Ст. 6. Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности</p> <p>Государственные органы обязаны:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Обеспечивать участие общественности на раннем этапе принятия решений по деятельности, которая может оказать значительное экологическое воздействие;</li> </ul>	<p>Общественные обсуждения в рамках процедуры ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности.</p> <p><b>Примечание.</b> Несоответствие Конвенции: проводится по ограниченному перечню объектов, процедуру участия общественности организует не государственный орган, а инициатор деятельности, относительно своего проекта. Решение государственного органа не подлежит обязательной процедуре общественного обсуждения.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст.ст. 3, 32).</li> <li>• Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372).</li> <li>• Положения (другие нормативные правовые акты) об общественных обсуждениях материалов ОВОС, принятые на региональном и муниципальном уровнях.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Уведомлять заинтересованную общественность;</li> <li>✓ Устанавливать разумные сроки осуществления различных этапов участия общественности;</li> <li>✓ Предоставлять всю соответствующую информацию заинтересованной общественности;</li> </ul>	<p>Публичные слушания по намечаемому строительству.</p> <p><b>Примечание.</b> Организуются органами местного самоуправления. Формально соответствует положениям Конвенции, но используется не в целях принятия решений по вопросам охраны окружающей среды, а по вопросу выдачи разрешения на землеотвод под проектирование объектов градостроительства.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Конституции РФ принята на всенародном голосовании 12.12.1993 г. (ст. 130).</li> <li>• ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 28).</li> <li>• Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 г. (ст.ст. 39, 40, 46).</li> <li>• Уставы муниципальных образований.</li> <li>• Правила землепользования и застройки муниципальных образований.</li> <li>• Нормативные акты представительных органов муниципальных образований.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Давать общественности возможность высказывать замечания;</li> <li>✓ Должным образом учитывать результаты;</li> <li>✓ Информировать общественность об окончательном решении с указанием причин.</li> </ul>	<p>Общественная экологическая экспертиза</p> <p><b>Примечание.</b> Несоответствие Конвенции: дополнительная, а не обязательная процедура. Участие общественности организует не государственный орган, а организатор ОЭЭ – представители общественности. Может проводиться по ограниченному перечню объектов.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».</li> <li>• Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы (утв. Постановлением Правительства РФ от 11.06.1996 г. № 698).</li> </ul>

Таблица 2.2-1 (продолжение)

Статья Орхусской Конвенции	Механизмы реализации в РФ	Регулирующие законодательные и нормативные акты в РФ
<p>Ст. 7. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой</p> <p>Государственные органы обязаны:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Создать открытую и справедливую структуру для участия общественности в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой;</li> <li>✓ Определить общественность, которая может принимать участие;</li> <li>✓ Обеспечивать участие общественности на раннем этапе разработки планов и программ, связанных с окружающей средой;</li> <li>✓ Предоставлять общественности необходимую информацию;</li> <li>✓ Устанавливать соответствующие сроки для участия общественности;</li> <li>✓ Принимать должным образом во внимание результаты.</li> </ul>	<p>Общественные обсуждения в рамках процедуры ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности <i>(для проектов федеральных и региональных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов, оказывающих воздействие на ОС)</i>.</p> <p><b>Примечание.</b> Несоответствие Конвенции: проводится по ограниченному перечню объектов.</p> <p>Общественная экологическая экспертиза <i>(для проектов федеральных и региональных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов, оказывающих воздействие на ОС, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов)</i>.</p> <p><b>Примечание.</b> Несоответствие Конвенции: дополнительная, а не обязательная процедура. Участие общественности организует не государственный орган, а организатор ОЭЭ – представители общественности. Может проводиться по ограниченному перечню объектов.</p> <p>Стратегическая экологическая оценка (СЭО).</p> <p><b>Примечание.</b> К маю 2013 года СЭО – не имеющий обязательного законодательного закрепления в РФ механизм, используется только в инициативном порядке.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст.ст. 3, 32).</li> <li>• Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372).</li> <li>• Положения об общественных обсуждениях, о выполнениях ОВОС, принятые на региональном и муниципальном уровнях.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».</li> <li>• Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы (утв. Постановлением Правительства РФ от 11.06.1996 г. № 698).</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Проект ФЗ РФ «О присоединении к Протоколу по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» от 2012 г.</li> </ul>
	<p>Общественные обсуждения новых государственных программ РФ и новых федеральных целевых программ.</p> <p><b>Примечание.</b> В основном соответствует положениям Конвенции.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. N 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».</li> </ul>

Таблица 2.2-1 (продолжение)

Статья Орхусской Конвенции	Механизмы реализации в РФ	Регулирующие законодательные и нормативные акты в РФ
<p>Ст. 8. Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов</p> <p>Государственные органы обязаны:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Содействовать участию общественности в разработке законов и правил, которые могут оказать воздействие на окружающую среду;</li> <li>✓ Устанавливать достаточные сроки для участия общественности;</li> <li>✓ Публиковать или иным образом обнародовать проекты;</li> <li>✓ Предоставлять общественности возможность высказывать замечания;</li> <li>✓ Должным образом учитывать результаты.</li> </ul>	<p>Публичные слушания по обсуждению проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.</p> <p><b>Примечание.</b> В основном соответствует положениям Конвенции.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Конституции РФ от 12.12.1993 г. (ст. 130).</li> <li>• ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 28).</li> <li>• Уставы муниципальных образований.</li> </ul>
	<p>Общественные обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов с использованием сети Интернет.</p> <p>Общественные обсуждения законопроектов, разработанных МПР с использованием сети Интернет (<a href="http://www.mnr.gov.ru/online">http://www.mnr.gov.ru/online</a>).</p> <p>Прямая общественная инициатива по подаче предложений по регулированию вопросов социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Указ Президента РФ от 09.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».</li> <li>• Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. N 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».</li> <li>• Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. N 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».</li> <li>• Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года.</li> <li>• Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».</li> </ul>
	<p>Общественные Палаты различного уровня</p> <p>Общественные (в т.ч. экологические) советы при муниципалитетах и региональных администрациях, Росприроднадзоре, Минприроды и т.д.</p> <p><b>Примечание.</b> Может рассматриваться только в качестве дополнительного механизма, т.к. не является обязательным.</p>	

## 2.3. МЕХАНИЗМЫ (ИНСТРУМЕНТЫ) ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ПОДГОТОВКЕ И ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ В РФ

В последнее время в Российской Федерации продолжают развиваться инструменты общественного участия в принятии решений по различным вопросам. Рассмотрим те из них, которые можно использовать для реализации положений Орхусской Конвенции.

### 2.3.1. Общественные обсуждения материалов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) намечаемой хозяйственной и иной деятельности

Основная цель выполнения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) – это выявление, анализ и учет прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления (ст.1 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»). Для наиболее полного выявления и учета значимых последствий воздействия и разработки адекватных природоохранных и компенсаторных мер необходимо в процессе выполнения оценки неоднократно консультироваться с разными заинтересованными сторонами и обсуждать материалы ОВОС с общественностью.

Основными законодательными документами, регулирующими участие общественности при выполнении процедуры ОВОС, является Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации и Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте» (Конвенция Эспо), стороной которой Россия планирует стать в самое ближайшее время. Кроме того, в настоящее время существует тенденция разработки и утверждения на региональном и муниципальном уровнях нормативных правовых актов, регулирующих процесс общественных обсуждений материалов ОВОС. В некоторых регионах и муниципалитетах такие документы уже имеются.

Обеспечение участия общественности, в том числе информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее привлечение к процессу выполнения ОВОС, осуществляется инициатором хозяйственной деятельности при участии ОМС на всех этапах этого процесса, начиная с подготовки Технического задания (далее ТЗ) на выполнение ОВОС. Но, так как Положение об ОВОС является ведомственным нормативным документом и строго применимо к очень ограниченному перечню объектов, то на практике ОМС зачастую отказываются принимать участие в организации процедуры общественных обсуждений ОВОС.

В таблице 2.3.1-1 представлен примерный перечень мероприятий всей процедуры общественных обсуждений при выполнении ОВОС в соответствии с требованиями Положения об ОВОС.

**Таблица 2.3.1-1**

Мероприятия в рамках общественных обсуждений при выполнении ОВОС

№	Мероприятия и основные документы	Исполнитель
<b>1 ЭТАП. Уведомление, предварительная оценка и составление Технического задания на проведение ОВОС</b>		
1	Информирование заинтересованных сторон о начале процедуры ОВОС и приглашение ознакомиться с документацией: <ul style="list-style-type: none"> <li>• рассылка информационных писем;</li> <li>• организация публикаций и выступлений в СМИ и Интернет.</li> </ul>	Инициатор намечаемой деятельности, Органы местного самоуправления
2	Проведение предварительных консультаций в целях определения участников процесса ОВОС, в том числе заинтересованной общественности. <i>В результате разрабатывается план проведения консультаций с заинтересованными сторонами.</i>	Инициатор намечаемой деятельности
3	Обеспечение свободного доступа заинтересованных сторон к документации: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Декларация (Ходатайство) о планируемой деятельности;</li> <li>• Предварительная экологическая оценка намечаемой хозяйственной деятельности (в том числе по объектам-аналогам);</li> <li>• Проект Технического задания на ОВОС.</li> </ul>	Инициатор намечаемой деятельности
4	Сбор мнений заинтересованных сторон по проекту технического задания и их документирование.	Инициатор намечаемой деятельности, Органы местного самоуправления
5	Корректировка и утверждение Заказчиком Технического задания на ОВОС (ТЗ на ОВОС) с учетом поступивших предложений и замечаний заинтересованных сторон.	Инициатор намечаемой деятельности
6	Обеспечение свободного доступа заинтересованных сторон к утвержденному варианту ТЗ на выполнение ОВОС в течение всего периода проведения процесса ОВОС.	Инициатор намечаемой деятельности
<b>2 ЭТАП. Подготовка и обсуждение предварительного варианта материалов ОВОС</b>		
7	Информирование заинтересованных сторон и приглашение ознакомиться с документацией: <ul style="list-style-type: none"> <li>• рассылка информационных писем;</li> <li>• организация публикаций и выступлений в СМИ и Интернет.</li> </ul>	Инициатор намечаемой деятельности, Органы местного самоуправления
8	Обеспечение свободного доступа заинтересованных сторон к предварительному варианту материалов ОВОС, включая Резюме нетехнического характера. <i>ОВОС выполняется в соответствии с утвержденным ТЗ на ОВОС.</i>	Инициатор намечаемой деятельности
9	Принятие решения о целесообразности проведения (не проведения) общественных слушаний.	Органы местного самоуправления
10	В случае принятия решения о целесообразности проведения общественных слушаний может быть разработан нормативный акт о порядке их проведения (ст. 7 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ) <i>Например, Регламент или Положение о проведении общественных слушаний.                      Порядок проведения общественных слушаний по конкретному объекту определяется при участии инициатора намечаемой деятельности и содействии заинтересованных сторон.</i>	Органы местного самоуправления

Таблица 2.3.1-1 (продолжение)

№	Мероприятия и основные документы	Исполнитель
<b>2 ЭТАП. Подготовка и обсуждение предварительного варианта материалов ОВОС</b>		
11	В случае проведения общественных слушаний проводится информирование заинтересованных сторон (приглашение на слушания): <ul style="list-style-type: none"> <li>• рассылка информационных писем;</li> <li>• организация публикаций и выступлений в СМИ и Интернет.</li> </ul>	Инициатор намечаемой деятельности, Органы местного самоуправления
12	Организация и проведение общественных слушаний. <i>Итоговым документом является Протокол, который подписывается представителями органов исполнительной власти и местного самоуправления, граждан, общественных организаций (объединений), заказчика.</i>	Инициатор намечаемой деятельности, Органы местного самоуправления
13	Сбор мнений заинтересованных сторон по предварительному варианту материалов ОВОС (в т.ч. Протокол общественных слушаний в случае их проведения) и включение их в специальный отчет.	Инициатор намечаемой деятельности
14	Составление окончательного варианта материалов ОВОС с учетом поступивших предложений и замечаний заинтересованных сторон.	Инициатор намечаемой деятельности
15	Обеспечение свободного доступа заинтересованных сторон к окончательному варианту материалов ОВОС и Резюме нетехнического характера в течение всего срока с момента утверждения последнего варианта и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности. Результаты оценки воздействия на окружающую среду включаются в состав проектной документации на строительство объекта, направляемой на государственную (экологическую) экспертизу.	Инициатор намечаемой деятельности

### 2.3.2. Общественная экологическая экспертиза

Экологическая экспертиза – это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Основным законодательным документом, регулирующим организацию и проведение общественной экологической экспертизы, является Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и «Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы»<sup>116</sup>.

Общественная экологическая экспертиза (далее ОЭЭ) организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций, а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями, основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы.

<sup>116</sup> Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. N 698 "Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы" // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 сентября 1996 г., N 40, ст. 4648

ОЭЭ может проводиться в отношении объектов государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровней (проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, проекты целевых программ, проекты соглашений о разделе продукции, материалы обоснования лицензий на отдельные виды деятельности, объекты, расположенные на континентальном шельфе, особо охраняемых территориях), за исключением объектов экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

ОЭЭ проводится до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней, а также может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы.

Проведение общественной экологической экспертизы основывается на принципах:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Процедура проведения ОЭЭ в соответствии с требованиями законодательства:

1. Заявление о проведении ОЭЭ регистрируется в органах местного самоуправления. При наличии заявлений на один объект от двух и более общественных организаций допускается создание единой экспертной комиссии.
2. Организатор ОЭЭ обращается к заказчику проекта с письменным обращением о представлении объекта ОЭЭ, сопровождаемым подтверждением регистрации ОЭЭ в установленном порядке (в случае получения отказа обращается в суд).

3. Формируется экспертная комиссия, членами которой не могут быть сотрудники или представители заказчика и разработчика экспертируемой проектной документации, истребованной на ОЭЭ, граждане или представители юридического лица, состоящие в трудовых или иных договорных отношениях с указанными заказчиком или разработчиком документации.
4. Инициаторы и организатор ОЭЭ публикуют в СМИ объявления о начале и этапах проведения ОЭЭ.
5. Организатор ОЭЭ обеспечивает работу экспертной комиссии и подготовку сводного заключения ОЭЭ.
6. Заключение ОЭЭ направляется федеральному или региональному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.
7. Заключение ОЭЭ приобретает юридическую силу после утверждения его федеральным или региональным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы.

### **2.3.3. Публичные слушания по обсуждению проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения**

Согласно ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения могут проводиться публичные слушания:

- по инициативе населения (ПС назначаются представительным органом муниципального образования);
- по инициативе представительного органа муниципального образования (ПС назначаются представительным органом муниципального образования);
- по инициативе главы муниципального образования (ПС назначаются главой муниципального образования).

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Примерная схема по обсуждению проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения:

1. Органы местного самоуправления информируют о начале обсуждения и предоставляют проект муниципального правового акта на общественный доступ для ознакомления заинтересованными лицами.
2. Органы местного самоуправления ведут прием и регистрацию предложений и замечаний по обсуждаемому проекту муниципального правового акта в письменном виде.
3. Возможно проведение встречи (собрания) представителей органов местного самоуправления с общественностью для публичного обсуж-

дения проекта муниципального правового акта, где озвучиваются уже поступившие предложения.

4. Органы местного самоуправления анализируют поступившие в ходе публичных слушаний комментарии, замечания и предложения, часть из которых может быть принята во внимание и использована для внесения соответствующих корректировок в проект муниципального правового акта.
5. Органы местного самоуправления информируют всех участников публичных слушаний о принятом муниципальном правовом акте (итоговом варианте).

Хотелось бы обратить особое внимание на то, что, несмотря на прямое право населения проявлять инициативу в проведении ПС, порядок обращения населения с инициативой о проведении ПС в законодательстве федерального уровня не закреплён и нет даже ссылок на необходимость определения такого порядка на региональном или местном уровнях. Таким образом, на сегодняшний день нет никаких четких регламентаций относительно того, как население должно оформить свою инициативу. Согласно декларациям законодательства население должно каким-либо образом донести свою инициативу до представительного органа муниципального образования (то есть до депутатов) и потребовать назначить проведение публичных слушаний. Видимо, этот пробел в законодательной регламентации просуществует еще некоторое время, пока не наберется достаточное количество практического опыта, демонстрирующего необходимость такой регламентации.

Также на сегодняшний день для реализации общественной инициативы можно руководствоваться ст. 32 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» об обращении граждан в органы местного самоуправления, где закреплено право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

#### **2.3.4. Публичные слушания по намечаемому строительству**

В начале 2000-х публичные слушания (ПС) по намечаемому строительству проводились почти по всем намечаемым объектам, будь то небольшой магазин, крупный торговый центр, автозаправочная станция, какой-нибудь производственный цех и т.д. Это было связано с тем, что во многих муниципальных образованиях генеральные планы, правила землепользования и застройки, градостроительные регламенты были уже устаревшими, недействующим, поэтому любое намечаемое строительство требовало проведения публичных слушаний. В последние годы в муниципальных образованиях уже разработаны и утверждены эти градостроительные документы, они также прошли через процедуру обсуждений на публичных слушаниях в соответствии с Градостроительным кодексом РФ<sup>117</sup> (далее ГрК РФ)

Если в муниципальном образовании имеются утвержденные генеральный план и правила землепользования и застройки, установлены градостроительные регламенты, то публичные слушания по намечаемому строительству в обязательном порядке будут проводиться в следующих случаях:

117 Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2005 г. N 1 (часть I) ст. 16

1. Планируемый объект строительства не указан в градостроительном регламенте или указан, но не соответствует всем обозначенным в регламенте характеристикам, например, меняется функциональное назначение или размеры объекта строительства. В этом случае требуется проведение публичных слушаний:
  - по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства (ст. 39 ГрК РФ);
  - по вопросу о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (ст. 40 ГрК РФ);
2. При подготовке проектов планировки и межевания территории (ст. 46 ГрК РФ).

Порядок организации и проведения таких публичных слушаний регламентируется статьями Градостроительного кодекса РФ, уставами муниципальных образований и другими муниципальными нормативными правовыми актами.

Примерный перечень мероприятий публичных слушаний по объектам намечаемого строительства в соответствии с законодательством представлен в таблице 2.3.4-1.

**Таблица 2.3.4-1**

*Мероприятия в рамках публичных слушаний по намечаемому строительству*

№	Мероприятия и основные документы	Исполнитель
1	Подача заявления о намерениях в Комиссию при администрации города	Инициатор намечаемой деятельности
2	Публикация решения о проведении публичных слушаний, объявлений о начале проведения ПС в официальном издании ОМС, на официальном сайте ОМС	Комиссия при администрации города
3	Направление сообщений о проведении публичных слушаний по рассматриваемому вопросу заинтересованным сторонам	Комиссия при администрации города
4	Прием в письменном и электронном виде предложений, замечаний, вопросов и комментариев от заинтересованных сторон	Комиссия при администрации города
5	Проведение общего собрания участников ПС	Комиссия при администрации города
6	Подготовка заключения и рекомендаций по результатам проведения ПС	Комиссия при администрации города
7	Принятие решения: 1) о предоставлении разрешения или об отказе в предоставлении разрешения; 2) об утверждении проекта или о его отклонении и направлении на доработку.	Глава муниципального образования
8	Публикация заключения в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, и размещение на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет	Комиссия при администрации города
9	Публикация решения Главы местной администрации в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, и размещение на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет	Комиссия при администрации города

Необходимо отметить, что в данных случаях проведение публичных слушаний является обязательным. С инициативой о проведении публичных слушаний по намечаемому строительству могут выступать органы местного самоуправления, физические или юридические лица, а назначаются публичные слушания Главой муниципального образования.

### **2.3.5. Общественные обсуждения проектов нормативных правовых актов федерального уровня с использованием сети Интернет**

Использование в повседневной жизни сети Интернет позволило в последние несколько лет расширить процедуру проведения общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов федерального уровня. Всем желающим участникам общественных обсуждений представилась уникальная возможность без каких-либо бюрократических и временных барьеров, всего лишь воспользовавшись услугами сети Интернет, принять участие в обсуждении законопроектов.

Как правило, на этих Интернет-порталах есть специальный раздел с разъяснениями, рекомендациями и правилами общественного обсуждения представленных законопроектов.

Примерная схема обсуждения проектов НПА федерального уровня с использованием сети Интернет:

1. Федеральный орган (разработчик) размещает на официальном сайте ([www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru)) уведомление о подготовке проекта НПА и объявляет о начале общественного обсуждения. Также разработчик направляет уведомление в Общественную Палату РФ и другие органы и организации, которые целесообразно привлечь к обсуждению.
2. Федеральный орган ведет прием комментариев, предложений и замечаний по обсуждаемому законопроекту в электронном или письменном виде. Как правило, чтобы оставить свое мнение, необходимо на сайте пройти регистрацию.
3. Разработчик размещает на официальном сайте сводку предложений с указанием позиции разработчика.
4. По результатам рассмотрения предложений разработчик принимает решение о разработке проекта НПА или об отказе в его разработке.
5. Федеральный орган информирует о начале обсуждения проекта НПА и предоставляет законопроект на общественный доступ в сети Интернет для ознакомления заинтересованными лицами.
6. Федеральный орган анализирует поступившие в ходе общественных обсуждений комментарии, замечания и предложения, размещает на официальном сайте сводку предложений с указанием позиции разработчика.
7. Федеральный орган дорабатывает проект НПА с учетом поступивших предложений и направляет его в установленном порядке на согласование.
8. Федеральный орган размещает на официальном сайте информацию о результатах рассмотрения НПА Президентом РФ, Правительством РФ.

## 2.4. ЭТАПЫ И МЕТОДЫ ПРОЦЕДУРЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

В основном тексте Конвенции говорится о том, как должна работать система участия общественности в случае некоторых процессов принятия решений и выработки политики. Основным смыслом деклараций Конвенции заключается в том, что участие общественности должно быть своевременным, эффективным, адекватным и официальным и что оно должно строиться на наличии информации, уведомлений, диалоге, рассмотрении и реагировании. На национальном уровне должна быть разработана понятная, открытая и справедливая система участия общественности в принятии решений. Такая система должна содержать регламентации не только к своевременному информированию и участию общественности в принятии решения, но и возможность оспаривания, при необходимости, выполненных процедур и принятых решений.

Законодательство Российской Федерации содержит лишь отдельные элементы такой системы, которые разбросаны по разным законодательным актам. Но следует отметить, что в последнее время усилия правительства РФ направлены на включение в регламенты государственных служб определенных требований по привлечению общественности к процессу принятия решений по самым различным вопросам, не только в области охраны окружающей среды.

Определенный в нормативных документах РФ минимум мероприятий процедуры общественного участия при подготовке и принятии решений не всегда бывает достаточным и эффективным. Нормативные документы РФ не содержат четких принципов и регламентов организации процедуры общественного участия, методических рекомендаций относительно обязательных действий и того, каким образом учитывать мнение общественности. В большинстве случаев лишь прописана необходимость информирования общественности и сроки проведения процедуры. Исходя из сопоставления российского и зарубежного опыта и практики по развитию процедур общественного участия, можно констатировать, что для успешной реализации в России положений Орхусской Конвенции в части общественного участия, помимо развития национального, регионального и муниципального законодательства в этой сфере, необходимо разъяснение всем заинтересованным сторонам, как применять эти нормы законодательства, кто и какие действия должен предпринимать.

Анализ успешных практик процедур общественного участия позволяет выделить следующие обязательные этапы процедуры:

1. Информирование.
2. Выявление мнений.
3. Обсуждение.
4. Принятие решения.
5. Обратная связь.

В зависимости от рассматриваемого вопроса длительность и повторяемость этапов может быть различной. На каждом из этапов может применяться определенный набор методов. В связи с развитием процедуры общественного участия могут возникать новые. Поэтому для каждого из этапов приведем примеры только основных методов.

Также важно понимать, что эффективное участие общественности предполагает не просто выполнение какого-то набора процедур и методов; оно предполагает, что лица, принимающие решение, должны услышать, что говорит общественность, и что они должны быть готовы к обсуждению компромиссов и альтернатив. И в конечном итоге лица, принимающие решение, должны объяснить, каким оказался вклад общественности в принятое решение.

#### **2.4.1. Этап 1 – «Информирование»**

Этот этап предполагает распространение достоверной, своевременной, в достаточном объеме информации по обсуждаемому вопросу. Важно, чтобы информационные тексты были написаны понятным и доступным языком, при необходимости были представлены схемы, рисунки и фотографии. Кроме того, необходимо предоставить достаточное количество времени, чтобы заинтересованные стороны могли ознакомиться с предоставленной информацией, обсудить, проанализировать ее, а также сделать выводы.

Информирование может быть организовано либо лицом, принимающим решение, либо фирмами, специализирующимися на данном виде услуг. Алгоритм информирования включает в себя: определение заинтересованных сторон, выбор соответствующего метода информирования, распространение наиболее полной и понятной информации о принимаемом решении.

#### **Методы этапа «Информирования»**

*СМИ.* Средства массовой информации – печатные издания, радио и телевидение – являются очень хорошим каналом для распространения информации. Важно определить именно те СМИ, которые интересны целевым группам. Особенно полезно использование СМИ в случаях, когда необходимо донести информацию до достаточно широкой аудитории, привлечь к обсуждению как можно больше людей. Организация пресс-конференции для СМИ является рациональным использованием временных и человеческих ресурсов.

*Интернет.* Информацию о планируемой деятельности лучше всего размещать на официальных муниципальных сайтах (в ряде случаев это является требованием законодательства, например, при организации публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности), а также на популярных сайтах местного сообщества. В Интернете, как правило, кроме стандартного объявления есть возможность разместить сведения о характере намечаемой деятельности из проектной документации. Важным преимуществом является возможность получить замечания и предложения заинтересованных сторон достаточно оперативно, без необходимости организовывать отдельные площадки для взаимодействия.

*Информационные письма.* Информационные письма используются, когда необходимо донести информацию до относительно небольшого числа граждан и организаций. Это могут быть некоммерческие организации, органы власти, жители. Например, жители домов или садовых обществ, находящихся в непосредственной близости от места намечаемой хозяйственной деятельности. Содержание таких писем обычно такое же, как в листовках и буклетах.

*Объявления на улице.* Объявления на улице используются тогда, когда необходимо донести конкретную информацию до определенной целевой группы, например, жителей определенного микрорайона. Объявления лучше всего размещать непосредственно на подъездах и в местах массового посещения, например, на остановках, а также у входа на почту, отделениях банка, магазинах, библиотеках и т.д. Размещать объявления нужно на специальных информационных стендах, чтобы не было проблем с обслуживающими управляющими компаниями и местными властями. При отсутствии специально отведенного места для информации, т.е. стенда, размещение объявления нужно согласовывать с администрацией той организации, на дверях которой будет наклеено объявление. Срок «жизни» объявлений может быть от одного до нескольких дней, все зависит от обслуживающих организаций либо от жителей, которые сами срывают объявления.

*Документация.* В местах общественного доступа, например, в библиотеках, местных администрациях, приемных некоммерческих организаций, депутатов, для всех заинтересованных сторон размещаются документы, характеризующие намечаемую деятельность, с пояснительными письмами о процедуре общественного участия. Там же, как правило, размещаются и специальные журналы предложений и замечаний, которые могут заполнить все желающие.

*Выставки, информационные стенды, планшеты.* Проведение выставок позволяет наглядно представить будущие изменения. Эффективна организация экспозиций в местах, наиболее посещаемых людьми. Это могут быть крупные торговые центры, библиотеки, витрины магазинов, музеев, другие общественные заведения.

*Лидеры местных сообществ.* Как правило, практически в каждом местном сообществе имеются организации и/или инициативные группы, которые периодически проводят встречи или собрания в рамках своей деятельности. Например, профсоюзы, собственники земельных участков, представители органов местного самоуправления и пр. Объявление об обсуждении по тому или иному вопросу, а также о том, где можно ознакомиться с более подробной информацией, может сделать лидер такой встречи, например, председатель организации или депутат.

*Буклеты, листовки и т.п.* Буклеты, листовки используются для предоставления письменной информации широкой общественности и определенным целевым группам и приглашения их к обсуждению. Обычно они небольшого размера – формата А4 или А5. Содержат краткую информацию о предполагаемых изменениях, о том, где можно получить более подробную информацию, каким образом можно предоставить свои комментарии и т.д. В буклетах, листовках полезно использовать наглядные изображения – фотографии, рисунки, схемы, которые иногда дают больше информации, чем словесное описание.

*Информационные бюллетени.* Информационные бюллетени могут быть выпущены в дополнение к буклетам и листовкам с тем, чтобы предоставить более детальную информацию. В случаях, когда процесс общественного обсуждения достаточно длительный и состоит из нескольких этапов, бюллетени могут быть использованы для информирования о ходе и результатах каждого из них, внесенных изменениях в первоначальный вариант обсуждаемого вопроса, а также для проведения опросов.

*Видео- и наглядная презентации.* Видеоматериалы и другие формы визуального изображения эффективны для восприятия сложной информации. Наглядные презентации эффективно использовать на встречах, выставках и других подобных мероприятиях для представления сложных, комплексных объектов. Также эффективно использовать видео- и наглядные презентации в тех аудиториях, которые более восприимчивы к наглядному изображению, чем к письменному материалу.

После того, как были выявлены основные заинтересованные стороны по обсуждаемому вопросу и они получили необходимую информацию, следует этап выявления их мнений по поднятому вопросу. На этом этапе в полной мере реализуется принцип о равноправности участников процедуры: каждый представитель заинтересованных групп должен иметь возможность высказаться (необходимо обеспечить специальную, наиболее подходящую для него площадку).

#### **2.4.2. Этап 2 – «Выявление мнений»**

При организации данного этапа важно также учитывать следующие аспекты:

- заинтересованные стороны должны иметь достаточно времени, чтобы представить свою точку зрения;
- временные рамки для предоставления комментариев должны быть четко определены;
- необходимо реагировать на поставленные вопросы, проблемы или замечания, сделанные заинтересованными сторонами;
- полученные комментарии должны быть обобщены и доступны заинтересованным сторонам.

#### *Методы этапа «Выявления мнений»*

*Журнал предложений и замечаний.* Журнал представлен в табличной форме, где имеются графы: «дата», «ФИО», «год рождения», «место работы», «контактная информация» и «предложения и замечания». Журнал предлагается заполнить всем желающим, а если комментарии общественности не вписываются в формат журнала, то возможно изложить мнение в простой письменной форме в приложении к журналу. Журналы размещаются в местах общественного доступа, например, в библиотеках, местных администрациях, приемных некоммерческих организаций, депутатов вместе с проектными документами намечаемой деятельности, с пояснительными письмами о процедуре общественного участия.

*Социологический опрос.* Представителям заинтересованных сторон предлагается ответить на вопросы анкеты. Цель опроса – выявить отно-

шение общественности к обсуждаемому вопросу, получить комментарии, предложения и возражения. В анкете должны быть вопросы, которые помогут в составлении характеристики опрашиваемых: пол, возраст, место проживания, социальный статус и др. Прежде чем приступить к анкетированию, следует провести тестирование опросника на малой группе людей с тем, чтобы удостовериться, что вопросы сформулированы однозначно и не вызывают особых затруднений. Проведение опросов используется, когда нужно выявить мнение целевой аудитории относительно обсуждаемого вопроса на начальном этапе, до принятия решения; когда важно иметь общую картину мнений относительно обсуждаемого вопроса; когда необходимо выявить мнение отдельных групп, например, проживающих в непосредственной близости от места предполагаемого строительства. Опросы могут проводиться в режиме уличного интервью, телефонного интервью, через отрывные талоны на буклетах или листовках, через СМИ и Интернет. По результатам опроса составляется отчет, который должен быть доступен общественности в составе отчетной документации.

*Комментарии.* Этот метод может использоваться, когда необходимо узнать мнение людей по каким-то конкретным предложениям, когда нужно получить широкий диапазон взглядов. В этом случае нет вопросов, а есть приглашение высказать комментарии по обсуждаемому вопросу любым удобным способом: по почте, по телефону, по электронной почте, через Интернет, через общественную приемную и т.д. Участники могут сказать по заданной теме то, что они хотят, а не отвечать на конкретные вопросы анкеты. Анализировать полученные комментарии гораздо сложнее, чем заполненные анкеты.

*«Горячая линия», «прямая линия».* Этот метод может использоваться для получения комментариев от заинтересованной общественности. В средствах массовой информации, сети Интернет, в информационных буклетах указывается номер телефона, по которому в определенные сроки все желающие могут высказать свое мнение по обсуждаемому вопросу.

*Бланки участников собрания, общественных и публичных слушаний.* При проведении встречи, собрания или общественных слушаний всегда есть такие участники, которые предпочитают выразить свое мнение письменно, а затем в письменном виде получить ответ. Для этого при регистрации до начала собрания, общественных слушаний, в составе раздаточных материалов находятся специальные бланки. Участник встречи заполняет бланк непосредственно на собрании и передает в секретариат. Заполненные бланки обрабатываются, а зафиксированные предложения и замечания также отражаются в отчетной документации, на которые даются ответы разработчиков проектной документации и инициатора хозяйственной деятельности.

*Выявление мнений с помощью определенных организаций.* Иногда возникают ситуации, когда необходимо получить мнение определенных специфических групп населения, например, инвалидов, пенсионеров, родителей маленьких детей и т.д. В этом случае эффективно действовать через определенные организации, объединяющие подобные группы, например, через общества инвалидов, детские сады и др. Например, можно использовать собрания или встречи, проводимые этими организациями, для выявления мнения специфических групп.

### 2.4.3. Этап 3 – «Обсуждение»

После того, как собраны мнения по поднятому вопросу, необходимо перейти к обсуждению для соотнесения всех интересов и выработки того решения, которое наиболее оптимально удовлетворяет всем выдвигаемым требованиям. В ходе обсуждения также создается площадка для конструктивного диалога между лицом, принимающим решение, и представителями заинтересованных сторон.

Метод обсуждения может быть выбран самый разный в зависимости от специфики проблемы, целевых аудиторий, местного сообщества, на территории которого организовано обсуждение.

Важным является организация такой площадки, которая обеспечит наибольшую посещаемость и свободный обмен мнениями между заинтересованными сторонами.

#### *Методы этапа «Обсуждения»*

*Общественные слушания, круглые столы, собрания.* Это очень распространенный метод. Общественные слушания, круглые столы дают возможность сделать официальные заявления для общественности, а присутствующие могут сразу и непосредственно высказаться и задать вопросы. Такие мероприятия позволяют собрать вместе инициаторов, органы, принимающие решения, экспертов и представителей общественности и организовать дискуссию по обсуждаемому вопросу. В ходе общественных встреч обязательно ведется протокол, фиксируются вопросы и ответы, замечания, предложения и комментарии. При проведении общественных встреч важно, чтобы обсуждения происходили в конструктивном русле, без взаимных нападок и обвинений.

Некоторые ключевые моменты, на которые стоит обратить внимание при проведении общественных встреч:

- место проведения таких встреч должно быть «нейтральным»;
- должен быть четко определен регламент встречи: порядок выступлений, продолжительность сообщений, время на вопросы и ответы;
- ведущим встречи должен быть человек, имеющий авторитет у аудитории; он координирует ход общественной встречи, следит за тем, чтобы обсуждение шло в рамках обозначенного вопроса и не переходило на другие темы.

*Реальное планирование.* Этот метод можно использовать, когда, например, необходимо сделать выбор относительно местоположения определенного объекта, или наоборот, определить, какие объекты необходимо разместить на определенной территории. Метод предполагает создание макета территории и его использование на открытых собраниях для сбора предложений населения по обсуждаемому вопросу.

Реальное планирование полезно использовать на самых ранних стадиях планирования, например, при определении развития отдельных районов или кварталов. Он позволяет всем заинтересованным группам предлагать идеи, выделять приоритетные решения среди возможных, разрешать конфликты. Данный метод помогает выявить потребности людей. Преимущество этого метода заключается в том, что компромисс или консенсус достигается гораздо быстрее, так как усилия участников

процесса направлены на достижение общей цели – улучшение среды жизнедеятельности.

*Дискуссионные группы, фасилитированные (управляемые) дискуссии.* Такие дискуссии проводятся с участием небольшого количества людей, руководит дискуссией независимый фасилитатор, направляя обсуждение в нужное русло. В дискуссиях принимают участие представители общест-венности, эксперты, а также представители организаций, принимаю-щих решения. Эти дискуссии должны быть очень четко структурирова-ны: определены темы, сформулированы вопросы для обсуждения. В ходе дискуссий могут быть выявлены приоритеты и возможные конфликты.

*Консультации, личные встречи.* Метод является наиболее эффективным способом обсуждения возможных решений с заинтересованными сторона-ми. Непосредственное общение позволяет более четко обсудить ключевые аспекты принимаемого решения, а также прийти к компромиссу. Кроме того, консультации и личные встречи являются менее затратными с точки зрения организации. В настоящее время консультации можно проводить также и в он-лайн режиме (использование электронных средств связи), что позволяет экономить временные ресурсы всех заинтересованных сторон.

*Метод Делфи.* Этот метод используется для проведения обсуждений меж-ду экспертами. Процесс, как правило, занимает продолжительное время. Каждый эксперт предоставляет свое мнение относительно обсуждаемого вопроса в виде ответов на вопросник. Ответы объединяются, рассылаются обратно участникам, которых просят дать оценку возможным вариантам. Ответы участников статистически обрабатываются и снова рассылаются участникам, чтобы они увидели обобщенный ответ группы. Участников, чьи ответы значительно отличаются от остальных, просят аргументировать свои ответы. Аналогично проводятся второй и последующие туры опроса, пока не будут четко определены вопросы, по которым есть общее мнение экспертов, и вопросы, вызывающие разногласия.

#### **2.4.4. Этап 4 – «Принятие решений»**

На данном этапе вырабатывается решение, учитывающее мнение заин-тересованных сторон.

Этап «Принятия решений» может осуществляться двумя путями: инди-видуальным (когда решение принимает один человек, например, пре-зидент, губернатор, мэр, руководитель организации, подразделения, отдела и т.д.) или коллегиальным (например, специальной комиссией, собранием граждан).

Индивидуальный путь принятия решений как на государственном, региональном или муниципальном уровнях, так и на уровне отдельных организаций представлен принятием различных управленческих реше-ний, изданием различного рода указов, распоряжений, постановлений.

#### *Методы «Принятия решений»*

Возможные способы принятия коллегиальных решений:

*Выборы на муниципальном, региональном и федеральном уровне.* Выбо-ры проводятся с целью избрания президента страны, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных

лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В соответствии с законодательством, для каждого случая работает своя избирательная система. Итоги выборов подлежат официальному опубликованию.

*Референдум.* Объектом референдума является определенный вопрос – закон, законопроект, Конституция, поправка к Конституции, проблема, касающаяся международного статуса соответствующей страны, внутриполитическая проблема. Референдум представляет собой прямое правотворчество народа. Это один из способов участия общественности в принятии решений, важных не только местному сообществу, но и каждому отдельному человеку. Процедура референдума регламентирована Конституцией и законодательством соответствующих стран.

*Гражданское жюри* – технология вовлечения граждан в процесс общественного обсуждения и принятия общенациональных решений, предложенная некоммерческой общественной организацией Джефферсон Центр в 1974 году. Гражданское жюри – это группа граждан (около 18 человек), представляющая собой различные слои общества и группы населения. Обычно учитываются возраст, пол, образование, расовая принадлежность, географическая локализация внутри сообществ. В процедуре также обязательно участие консультационного совета, который состоит из авторитетных людей, хорошо разбирающихся в обсуждаемой теме и представляющих разные позиции по отношению к проблеме, обеспечивающих членов жюри информацией. Результаты обсуждения публикуются в прессе и в официальных источниках.

Гражданское жюри создается для решения задачи согласования интересов государства и общества. Данная технология дает возможность людям изучить проблему, выработать совместное решение и огласить результаты перед общественностью. Гражданское жюри предоставляет всем заинтересованным сторонам возможность выдвинуть и обсудить свои идеи по рассматриваемой проблеме, а для граждан – это возможность глубоко вникнуть в ее суть. Настоящая технология призвана также привлечь внимание средств массовой информации и общественности к ним. Одной из важных задач гражданского жюри является доведение до сведения законодателей и политиков (лиц, принимающих решения) рекомендаций, выражающих общественное мнение. Схожие принципы деятельности заложены в законодательстве об Общественной палате Российской Федерации. Однако решения, сформированные в результате работы Общественной палаты РФ, не являются обязательными для исполнения и носят рекомендательный характер.

*Visioning-упражнения.* Метод предполагает привлечение всех заинтересованных сторон. Основной задачей таких упражнений является составление документа, который отражает основные приоритеты местного сообщества или, например, план работы отдельных служб на ближайшее время. Использование этого метода обусловлено необходимостью широкого видения проблем региона как отдельными людьми, так и различными группами. Конечной целью этого метода является все-таки не сам план, а обзор возможностей, которыми обладает общественность для участия в развитии местного сообщества. Однако реализация данного способа принятия решения предполагает хорошую подготовленность и осведомленность заинтересованных сторон по обсуждаемому вопросу.

#### 2.4.5. Этап 5 – «Обратная связь»

После того, как было принято итоговое решение, необходимо проинформировать заинтересованные стороны о том, какое решение было принято, что было учтено и каким образом. Важно показать, что поступившие мнения действительно учитывались при принятии решения. Необходимо проинформировать всех участников обсуждения не только о том, какие мнения были учтены, но и том, какие не были учтены и почему они не были учтены.

Это очень важный этап, который обычно недооценивают в российской практике и зачастую не реализуют. Обязательная реализация «обратной связи» развивает эффективность применения процедуры общественного участия. Отчеты о том, какие мнения не были учтены, способствуют тому, что в последующем представители заинтересованных сторон будут высказывать более обоснованные и компетентные мнения.

Кроме того, обратная связь позволяет обеспечить своевременную координацию всего хода процедуры общественного участия.

К методам этапа «Обратной связи» относятся все методы этапа «Информирования».

## 2.5. РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО УЧАСТИЯ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Можно смело утверждать, что с практической точки зрения для реализации положений Орхусской Конвенции в части общественного участия в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды, все субъекты влияют на ход процедуры общественного участия и ее результаты. Эффективность зависит от того, насколько каждый из субъектов качественно выполняет свою роль, использует широкий и адекватный спектр методов на каждом из этапов процедуры общественного участия и учета мнения заинтересованных сторон.

Хотелось бы особое внимание акцентировать на такой очень важной роли, как роль самой общественности. Ведь от того, насколько ответственно и грамотно представители общественности относятся к своему участию в принятии решений, зависит успешность всей процедуры.

Рекомендации для общественности при подготовке и принятии решений:

1. *Будьте активными, интересуйтесь, задавайте вопросы!* Не нужно пассивно сидеть и ждать, когда Вас пригласят к обсуждению, иначе можно не успеть принять участие в важных для вас обсуждениях. Регулярно изучайте новостные газеты и сайты, тогда Вы будете в курсе всех процедур общественного участия и полученных результатах.
2. *Будьте готовы к конструктивным обсуждениям и диалогу!* Не тратьте время на выплескивание своих эмоций, умейте концентрировать свое внимание на предмете обсуждения и высказывайте предложения по существу.

3. *Будьте законодательно грамотными!* Изучайте действующее законодательство, следите за изменениями, тогда ваши вопросы, замечания, опасения, предложения и пожелания будут грамотными и более ценными.
4. *Будьте рассудительными!* Необходимо понимать, что частные интересы и желания отдельных граждан могут не совпадать с установленными нормами и правилами.
5. *Будьте лояльными!* Необходимо понимать, что в результате конструктивного диалога принимается компромиссное решение, которое учитывает мнение нескольких сторон и предполагает взаимные уступки.
6. *Будьте здравомыслящими!* Высказывая свое мнение, помните, что в соответствии с законодательством Российской Федерации большая часть процедур общественного участия носит рекомендательный характер. Это связано с тем, что заинтересованные стороны, вовлекаемые в процесс обсуждений, не несут административную, финансовую и уголовную ответственность за принятые решения в отличие от должностных лиц и организаций, наделенных полномочиями принимать решения и нести ответственность в соответствии с действующим законодательством.
7. *Проявляйте свою гражданскую позицию!* Принимайте участие в общественных обсуждениях разными способами, не умалчивайте свою позицию или альтернативное мнение. Не забывайте, что ваш голос значим и может стать решающим. Выявленное мнение общественности позволяет определить: возможные конфликтные ситуации; лучшие альтернативы; компромиссные решения; возможные риски (финансовые, временные, трудовые и т.д.) и в дальнейшем предпринять меры для их минимизации. Результаты общественных обсуждений используются для корректировки проектного решения в лучшую сторону.

Несколько практических советов для заинтересованной общественности по реализации права на участие в принятии решений:

1. *Этап «информирования».* В соответствии с требованиями нормативных правовых актов РФ и органов местного самоуправления информация о проведении общественных обсуждений или публичных слушаний в обязательном порядке публикуется в официальных изданиях органов местного самоуправления, в отдельных случаях также и в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти. Также эта информация публикуется на соответствующих официальных сайтах муниципальных образований и т.д. Поэтому для того, чтобы быть в курсе, какие общественные обсуждения или публичные слушания проходят в данный момент в вашем населенном пункте или регионе, внимательно просматривайте официальные издания своего муниципального образования или региона, не пропуская даже небольшие объявления. Просматривайте новости и объявления на официальных сайтах.

Если вы заметили, что где-то начинается определенная деятельность (например, работы по подготовке территории к строительным работам, работам по добыче полезных ископаемых и т.д., появился забор), вы всегда можете сделать письменный запрос в администрацию того муниципального образования, на территории которого находится данный земельный участок, с вопросами: «Какая деятельность намечается? Планируются ли общественные обсуждения или публичные слушания? И если нет, то почему?». Такой же запрос стоит направить и в виртуальную приемную администрации муниципального образования.

2. *Этап «выявления мнений».* В публикациях о проведении общественных обсуждений или публичных слушаний указывается, где и каким образом заинтересованные стороны могут представить свои замечания и предложения. Для этой цели могут использоваться, например, журналы замечаний и предложений. Примерная форма журнала предоставлена в Приложении 1. Также предложения и замечания могут приниматься в свободной письменной форме, по факсу, по электронной почте. Если это предусмотрено соответствующим муниципальным нормативным правовым актом, для предоставления замечаний и предложений могут быть использованы специальные формы/бланки. Примерная форма письменных предложений предоставлена в Приложении 2.

Хотелось бы отметить, что принимаются и учитываются предложения и замечания, высказываемые по существу предмета общественных обсуждений или публичных слушаний. Все остальные вопросы нужно решать в рамках других регламентов и процедур.

Кроме того, необходимо обращать внимание на сроки предоставления комментариев. Они четко указываются в информационном сообщении о проведении общественных обсуждений, публичных слушаний.

3. *Этап «обсуждения».* Наиболее распространенная форма – это общественные слушания или общее собрание участников публичных слушаний. Обычно вход на такие мероприятия свободный, но предусмотрена регистрация участников, иногда для регистрации требуются документы, удостоверяющие личность (паспорт). Если это предусмотрено соответствующим нормативным правовым актом, может быть необходимо заранее подать заявление на участие в открытом заседании, собрании. Примерная форма такого заявления представлена в Приложении 3.

Для высказывания мнения участникам общественных слушаний или общего собрания участников публичных слушаний могут быть предложены анкеты или бланки. Примерные формы анкет/бланков представлены в Приложении 4. Эти формы заполняются и сдаются организаторам мероприятия непосредственно по окончании собрания.

Если процедура проведения общественных слушаний или общего собрания участников публичных слушаний предусматривает голосование по определенным вопросам, то для проведения такого голосования могут быть подготовлены специальные бюллетени.

4. *Этап «обратная связь».* Результаты общественных обсуждений или публичных слушаний оформляются в виде протоколов общественных обсуждений/публичных слушаний, отчетов, соответствующих муниципальных правовых актов, К этим документам должен быть обеспечен доступ заинтересованной общественности. Поэтому на этом этапе рекомендуется следить за публикациями в официальных изданиях и официальных сайтах, обращаться к организаторам общественных обсуждений или публичных слушаний, в органы местного самоуправления.

## ПРИЛОЖЕНИЕ I. Библиография

---

1. Орхусская Конвенция: Руководство по осуществлению. Нью-Йорк и Женева, 2000 год.
2. Общественное участие: теория и практика взаимодействия сторон в развитии местного сообщества. Новокузнецк, ИнЭКА, 2010
3. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»
5. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»
6. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"»
7. Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. N 159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»
8. Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. N 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы»
9. Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»
10. Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой и иной хозяйственной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».
11. Правила землепользования и застройки г. Новокузнецка. Приняты Новокузнецким городским Советом народных депутатов 31 января 2012 года.
12. Концепция экологической политики Кемеровской области. Утверждена Постановлением Администрации Кемеровской области № 137 от 10.11.02

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

### ЖУРНАЛ ПРЕДЛОЖЕНИЙ И ЗАМЕЧАНИЙ

Общественные обсуждения / Публичные слушания \_\_\_\_\_

(предмет общественных обсуждений / публичных слушаний)

Дата	« ____ » _____ 2013	Предложения, замечания, комментарии
Фамилия, имя, отчество		
Место работы и должность		
Контакты (тел., адрес)		
ПОДПИСЬ выражаю согласие на обработку своих персональных данных		

Дата	« ____ » _____ 2013	Предложения, замечания, комментарии
Фамилия, имя, отчество		
Место работы и должность		
Контакты (тел., адрес)		
ПОДПИСЬ выражаю согласие на обработку своих персональных данных		

### Примерная форма письменных предложений по вопросу

*(предмет общественных обсуждений / общественных слушаний / публичных слушаний)*

В комиссию по проведению общественных обсуждений /  
общественных слушаний / публичных слушаний по вопросу

*(предмет общественных обсуждений /*

*общественных слушаний / публичных слушаний)*

Направляю в комиссию по проведению общественных обсуждений / общественных слушаний / публичных слушаний по вопросу

*(предмет общественных обсуждений /*

*общественных слушаний / публичных слушаний),*

следующие предложения (мнения) по вопросу

*(предмет общественных обсуждений /*

*общественных слушаний / публичных слушаний)*

1.

*(содержание предложения (мнения) по предмету общественных обсуждений /*

*общественных слушаний / публичных слушаний и его обоснование)*

2.

*(содержание предложения (мнения) по предмету общественных обсуждений /*

*общественных слушаний / публичных слушаний и его обоснование)*

3.....

Фамилия, имя, отчество

Дата рождения

Адрес места жительства

Контактный телефон (при наличии)

Личная подпись гражданина и дата подписания

**Примерная форма  
письменного заявления об участии в открытом заседании  
общественных слушаний / публичных слушаний по вопросу**

\_\_\_\_\_

*(предмет общественных обсуждений / общественных слушаний / публичных слушаний)*

В комиссию по проведению  
общественных обсуждений /  
публичных слушаний по вопросу

\_\_\_\_\_

*(предмет общественных обсуждений /*

*общественных слушаний / публичных слушаний)*

Я \_\_\_\_\_,

*(фамилия, имя, отчество)*

\_\_\_\_\_

*(дата рождения)*

проживающий \_\_\_\_\_

*(адрес* \_\_\_\_\_ *места* \_\_\_\_\_ *жительства)*

выражаю желание участвовать в открытом заседании общественных  
слушаний / публичных слушаний по вопросу

\_\_\_\_\_

*(предмет/общественных слушаний / публичных слушаний)*

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2013 года

*(дата)*

\_\_\_\_\_

*(подпись)*

В секретариат общественных слушаний

от \_\_\_\_\_  
(Фамилия, имя, отчество)

\_\_\_\_\_  
(адрес места жительства)

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2013 г.  
(дата)

АНКЕТА  
УЧАСТНИКА ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЙ  
предварительных материалов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) проекта

\_\_\_\_\_  
(наименование проекта или намечаемой деятельности)

1. На какие вопросы в ходе общественных слушаний не были даны исчерпывающие ответы?

Пожалуйста, укажите их: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. Что бы Вы хотели добавить к вышесказанному / Ваши замечания и предложения \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Подпись: \_\_\_\_\_



# ГЛАВА III. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

## 3.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ДОСТУПЕ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Правосудие призвано играть серьезную роль в обеспечении равных возможностей в разных областях жизнедеятельности, обеспечивая социальную справедливость и защиту прав граждан.

В статье 9 Конвенции раскрываются вопросы доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Общественность, как отдельные лица, так и НПО могут обратиться в суд или другой независимый и беспристрастный орган по вопросам нарушений положений статей 4 и 6 Конвенции регулирующих вопросы доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений.

В нижеследующей таблице содержатся основные элементы статьи 9, касающейся доступа к правосудию. Таблица охватывает общие обязательства и содержит некоторый анализ способов (помимо требований Конвенции), с помощью которых Стороны могли бы их выполнять.<sup>118</sup>

Положение	Обязательство	Элементы осуществления
<b>Статья 9, пункт 1</b>	Предусматривает процедуры рассмотрения, касающиеся просьб о доступе к информации на основании статьи 4	<ul style="list-style-type: none"><li>• Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом</li><li>• Дополнительная быстрая и недорогостоящая процедура пересмотра или рассмотрения</li><li>• Требования к процессуальной правоспособности</li><li>• Окончательные решения, имеющие обязательный характер</li><li>• Указание причин принятого решения в письменном виде</li></ul>
<b>Статья 9, пункт 2</b>	Предусматривает процедуры рассмотрения, связанные с участием общественности в соответствии со статьей 6 и другими соответствующими положениями Конвенции	<ul style="list-style-type: none"><li>• Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом</li><li>• Возможность процедуры предварительного рассмотрения в административном органе</li><li>• Обычные требования</li></ul>
<b>Статья 9, пункт 3</b>	Предусматривает процедуры рассмотрения общественностью действий или бездействия частных лиц и государственных органов в связи с национальным законодательством в области окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"><li>• Процедуры административного рассмотрения</li><li>• Процедуры судебного рассмотрения</li></ul>

<sup>118</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С. 204-205.

<b>Статья 9, пункт 4</b>	Минимальные нормы, применимые к процедурам доступа к правосудию, решениям и средствам правовой защиты	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая судебное запрещение</li> <li>• Справедливость</li> <li>• Беспристрастность</li> <li>• Своевременность</li> <li>• Недопущение недоступно высоких затрат</li> <li>• Протоколирование решений в письменной форме</li> <li>• Общеизвестные решения</li> </ul>
<b>Статья 9, пункт 5</b>	Обязывает Стороны содействовать эффективному доступу к правосудию	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Информация о доступе к процедурам административного и судебного рассмотрения</li> <li>• Соответствующие механизмы помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию</li> </ul>

Когда же можно обратиться в суд, основываясь на положениях статьи 9 Конвенции?

- Когда нарушено право на доступ к информации предусмотренное статьей 4 Конвенции (запрос на получение экологической информации отклонен частично или полностью, либо не рассмотрен; информация представлена не полная, недостоверная, либо неадекватная запросу; ответ на запрос предоставлен не своевременно по истечении срока установленного Конвенцией) (Статья 9.1. Конвенции);
- Когда нарушено право на участие в принятии решений, предусмотренное статьей 6 Конвенции (не представлено уведомление о процедуре принятия решения; уведомление издано на более поздней стадии процедуры, либо не содержит необходимого минимума информации; нет возможности получить более подробную информацию о проекте, программе или плане; процедура не предусматривает предоставление комментариев и т. д.) (Статья 9.2 Конвенции);
- Когда оспаривается действие или бездействие частных лиц, государственных органов, нарушающих положения национального законодательства об охране окружающей среды (Статья 9.3 Конвенции).

Аналогичные возможности предусмотрены и российским законодательством.

Право на судебную защиту гарантировано всем гражданам страны статьей 46 Конституции РФ<sup>119</sup>, в соответствии с которой каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. При этом в суде можно обжаловать не только решения и действия, но и бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Возможность обращения в суд также предусмотрена статьей 11 Гражданского Кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г.<sup>120</sup>, статьей 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. (далее ГПК РФ)<sup>121</sup>, статьей 4 Арбитражного процессуального

119 Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.). Российская газета от 25 декабря 1993 г. N 237.

120 Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, № 32, ст. 3301.

121 Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 46, ст. 4531, 4532

кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ<sup>122</sup>, статьей 1 Федерального закона «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1<sup>123</sup>, статьями 11, 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ<sup>124</sup>, статьями 18, 19 «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ<sup>125</sup>, иными нормами законодательства РФ.

Частью 3 ст. 46 Конституции гарантировано, что каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. В 1998 году, когда Россия стала стороной Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)<sup>126</sup>, граждане России получили возможность обращаться с жалобами в Европейский суд по правам человека.

«Исчерпанность всех внутригосударственных средств правовой защиты как условие обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод означает, что жалоба может быть подана после отказа лицу во всех инстанциях системы судов общей и арбитражной юрисдикции. Конституционное судопроизводство, если только гражданин не обратился в Конституционный Суд с жалобой на нарушение своих конституционных прав примененным или подлежащим применению в его деле законом, не относится к тем внутригосударственным правовым средствам, использование которых должно рассматриваться в качестве обязательной предпосылки для такого обращения (см.: п. 5 мотивировочной части Определения КС РФ от 13.01.2000 № 6-О; п. 9.3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 05.02.2007 № 2-П<sup>127</sup>)».<sup>128</sup>

Кроме того, право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, гарантировано статьей 42 Конституцией РФ.

Под экологическим правонарушением понимается противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое правоспособным субъектом, причиняющее или несущее реальную угрозу причинения экологического вреда либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права.<sup>129</sup>

Статьей 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды

---

119 Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.). Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237.

120 Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, № 32, ст. 3301.

121 Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 46, ст. 4531, 4532

122 Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 30 ст. 3012.

123 Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 51, ст. 4970.

124 Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, №2, ст.133.

125 Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 48, ст. 4556.

126 Собрание законодательства Российской Федерации. 1998, № 20, ст. 2143; 2001. №2. Ст. 163.

127 Собрание законодательства РФ 200. № 11. Ст. 1244; 2007. №7. Ст. 932.

128 Комментарий к Конституции Российской Федерации /под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева – М.:Эксмо, 2009. Стр.443.

129 Экологическое право: учебник/М.М. Бринчук. – 4-е изд. – М.:Эксмо, 2010.С.374.

устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством.

А в соответствии со статьей 79 этого же закона вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны среды, осуществляется в соответствии с законодательством<sup>130</sup>.

Но еще до обращения в суд имеется возможность разрешить дело во внесудебном порядке.

## 3.2. Внесудебные формы доступа к правосудию

В России общественность имеет право обратиться как в административном, так и в судебном порядке по вопросам, касающимся окружающей среды и деятельности, осуществляемой с нарушениями законодательства.

В административном порядке можно обратиться с заявлением о незаконности принятых решений в орган, принявший решение, и/или вышестоящий в порядке подчиненности орган, либо в орган надзора (прокуратуру), а также к уполномоченному по правам человека.

Граждане могут обратиться с заявлением о содействии в реализации их конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо с сообщением о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо с критикой деятельности указанных органов и должностных лиц, либо с жалобой о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов.

Орган, рассматривающий обращение, кроме ответа обязан принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, если они были выявлены (статьи 11-12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 N 59-ФЗ<sup>131</sup>).

Кроме того, в России практически каждый государственный орган имеет утвержденные административные регламенты по работе с обращениями граждан, где подробно регулируются вопросы уведомления о принятых решениях по обращениям и дальнейшем порядке обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения (например, Административный регламент Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации по исполнению государствен-

<sup>130</sup> См. Перечень нормативных правовых документов, рекомендуемых к использованию при оценке и возмещении вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, утв. Приказом Госкомэкологии РФ от 23.07.1998 N 448.

<sup>131</sup> Собрание законодательства РФ от 8 мая 2006 г. N 19, ст. 2060.

ной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок», утв. приказом Минприроды России от 28 апреля 2010 г. N 128<sup>132</sup>; Административный регламент Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов гражданам в установленный законодательством Российской Федерации срок», утв. приказом Минприроды России от 13 мая 2010 г. N 153<sup>133</sup> и др.).

**3.2.1. Жалоба  
вышестоящему  
должностному лицу  
или в вышестоящий  
государственный  
орган**

Возможность общественности обратиться в орган, принявший решение, и/или в вышестоящий орган с жалобой, заявлением о незаконности принятых решений по вопросам, касающимся окружающей среды гарантирована Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Граждане могут обратиться с заявлением о содействии в реализации их конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщением о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо с критикой деятельности указанных органов и должностных лиц, либо с жалобой о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Федеральным законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 года N 4866-1<sup>134</sup> предусмотрено право общественности обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие ее права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. Вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

На практике нет различий в порядке обращений физических и юридических лиц с жалобой в административном порядке. В соответствии со статьей 33 Конституции РФ граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Аналогичное право предусмотрено Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», которым предусмотрено лишь право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения.

132 Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 9 августа 2010 г. N 32 .

133 Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 1 ноября 2010 г. N 44.

134 Сборник законодательных актов Российской Федерации, выпуск VIII, 1993 г., ст. 117.

При обжаловании в административной порядке гражданин или НКО имеют возможность направить в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалобу, а также устно обратиться в государственный орган, орган местного самоуправления.

Под предложением в данном случае понимается рекомендация по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества; под заявлением – просьба гражданина о содействии в реализации конституционных прав и свобод, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц; под жалобой – просьба о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов.

Общественность имеет право подавать в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду.

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

- представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;
- знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;
- получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов либо уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;
- обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном порядке;
- обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

В случае направления письменного обращения предусмотрена следующая процедура.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления. Далее государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение;
- запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
- дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
- уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Пунктом 6 статьи 8 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусмотрен запрет для органов, принявших жалобу общественности, направлять ее на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Статьей 6 этого же закона установлены гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, которые выражаются в том, что установлен запрет на преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица, либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов, либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

Право на обжалование в административном порядке возникает с момента, когда лицу стало известно о принятом решении или нарушении прав. В отличие от обращения в суд, сроков для обращения в административном порядке законодательно не установлено. Установлены лишь сроки рассмотрения обращений – 30 дней с момента получения обращения.

### **3.2.2. Обращение в прокуратуру**

Обращение в прокуратуру по вопросам защиты экологических прав общественности, права на информацию, права на участия в принятии решений является одним из способов внесудебной защиты.

В соответствии с положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. N 2202-1<sup>35</sup> прокуратура РФ – это

<sup>135</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366.

единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Прокурорские проверки деятельности различных структур, ведомств, организаций являются эффективной и очень действенной мерой по выявлению и пресечению нарушений в области охраны окружающей среды.

В области исполнения законов предметом надзора прокуратуры является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами.

Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в том числе от граждан и НКО, по вопросам нарушений любого законодательства РФ, в том числе и законодательства об окружающей среде. Прокурор или его заместитель в случаях выявленных нарушений закона может:

- возбуждать производство об административном правонарушении;
- требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности в области окружающей среды;
- предостерегать о недопустимости нарушения закона;
- опротестовывать противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;
- вносить представление об устранении нарушений закона.

На территории России, практически во всех субъектах, созданы специализированные межрайонные природоохранные прокуратуры, которые осуществляют надзор за исполнением законов, направленных на защиту окружающей среды, экологических прав граждан природоохранными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, их должностными лицами, общественными объединениями.

Порядок обращения с жалобами, заявлениями и иными обращениями в органы прокуратуры регламентирован статьей 10 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной Приказом Генпрокуратуры России от 30.01.2013 N 45<sup>136</sup> (далее Инструкция).

Направить обращение, жалобу, запрос можно по почте, по электронной почте, на личном приеме, через ящик «Для обращений и заявлений», который размещается в прокуратурах в доступном для заявителей месте.

Обращения в прокуратуру могут быть индивидуальными, то есть поданными самим гражданином, объединением граждан или юридическим лицом, которые считают свои права либо права других лиц нарушенными, и коллективными.

Письменное обращение гражданина, должностного и иного лица должно в обязательном порядке содержать либо наименование органа, в который направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо его должность, а также фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии) обратившегося гражданина, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ или уведомление о переадресовании обращения, изложение существа вопроса, личную подпись указанного гражданина и дату. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Обращения, поступившие в органы прокуратуры, рассматриваются в обязательном порядке. По результатам предварительного рассмотрения должно быть принято одно из следующих решений: о принятии к разрешению; об оставлении без разрешения; о передаче на разрешение в нижестоящие органы прокуратуры; о направлении в другие органы; о прекращении рассмотрения обращения; о приобщении к ранее поступившему обращению; о возврате заявителю.

Обращения, содержащие сведения о систематическом ущемлении прав и свобод граждан, многочисленных или грубых нарушениях закона, не получивших должной оценки правоохранительных органов и нижестоящих прокуроров, а также обращения по наиболее актуальным (резонансным) вопросам проверяются, как правило, с выездом на место либо за результатами проверок таких обращений устанавливается контроль.

Заявитель имеет возможность знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, снимать копии документов с использованием собственных технических средств, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

Обращения граждан и иных лиц рассматриваются в течение 30 дней со дня их регистрации, а не требующие дополнительного изучения и проверки – в течение 15 дней.

Если по обращению (запросу) принесен протест (внесено представление), предъявлен иск или приняты иные меры прокурорского реагирования, заявителю сообщается об этом, а также он уведомляется о том, где он впоследствии может получить информацию о результатах их рассмотрения. Ответ заявителю направляется разрешавшим обращение прокурором.

Отказ в удовлетворении обращения должен быть мотивирован. В нем дается оценка всем доводам обращения, а отказ в его удовлетворении должен быть обоснован. Кроме того, в ответе заявителю должны быть

разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.

Обращение в прокуратуру гражданами и НКО имеет несколько преимуществ по сравнению с обращением в суд. Во-первых, занимает незначительное время, поскольку совсем не обязательно обосновывать свое обращение нормами законодательства, которые нарушены. Во-вторых, не требует практически никаких материальных затрат. В-третьих, в силу части 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ<sup>137</sup> у прокурора есть право обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. При этом указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере обеспечения права на благоприятную окружающую среду, охраны здоровья.

### **3.2.2. Обращение к Уполномоченному по правам человека (Омбудсмену)**

Омбудсмен (от швед. *Ombudsman* — «представитель») — в некоторых странах должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц. Впервые должность парламентского омбудсмана учреждена риксдагом Швеции в 1809 году. В других странах Северной Европы омбудсмен появился значительно позднее — в Финляндии в 1919 году, в Норвегии в 1952 году, в Дании в 1953 году. В настоящее время омбудсмены есть уже в 100 странах.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее Уполномоченный) учреждена в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Назначается Уполномоченный Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации<sup>138</sup>. При осуществлении своих полномочий Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Уполномоченные по правам человека в настоящее время действуют в 71 из 83 субъектов Российской Федерации.

Компетенция деятельности Уполномоченного определена Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ<sup>139</sup>.

Уполномоченный рассматривает все жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель

137 Собрание законодательства Российской Федерации от 18 ноября 2002 г. № 46, ст. 4532.

138 В соответствии с пунктом "е" части 1 статьи 103 Конституции РФ.

139 Собрание законодательства РФ от 3 марта 1997 г., № 9 ст. 1011.

обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

При подаче жалобы необходимо соблюдать следующие требования:

- жалоба подается не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении;
- жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя;
- в жалобе должна быть изложена суть решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы;
- к жалобе необходимо приложить копии решений, принятых по жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Важным положением является то, что при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

- обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;
- обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;
- изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

В случае грубых или массовых нарушений конституционных прав человека и гражданина Уполномоченный вправе:

- выступить со специальным докладом на очередном заседании Государственной Думы;

- обратиться в Государственную Думу с предложением:
  - о создании парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, принимать участие в работе указанной комиссии и заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада указанной комиссии;
  - о проведении парламентских слушаний по фактам нарушения прав и свобод граждан и участвовать в проводимых парламентских слушаниях.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившие заключение Уполномоченного с рекомендациями о возможных и необходимых мерах восстановления указанных прав и свобод, а также устранению причин, повлекших обращение заявителя с жалобой к Уполномоченному, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

Ежегодно Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и Председателю Следственного комитета Российской Федерации. Доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию.

Последние несколько лет в ежегодных докладах Уполномоченного появились разделы по вопросам права на информацию, права граждан на благоприятную среду, право на доступ к информации.

Так, в докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год<sup>140</sup> раздел 7 посвящен праву на свободу информации, где говорится, что отчетном году при реализации этого конституционного права граждане сталкивались с трудностями в части, касающейся получения и распространения информации, а также свободы массовой информации. Нежелание соблюдать положения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ<sup>141</sup> и Закона РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 г. № 2124-1<sup>142</sup> зачастую порождало ситуации, когда обществу отказывали в информации не в силу каких-либо высоких государственных соображений, а просто по привычке. Недолжным образом осуществлялось информирование населения о надвигающихся природных катастрофах, равно как и о последствиях природных и техногенных катастроф. Согласно части 3 статьи 6 Федерального закона «О защите населения

140 Российская Газета от 29 марта 2013 г. Федеральный выпуск №6044.

141 Собрание законодательства РФ от 16 февраля 2009 г. № 7, ст. 776.

142 Российская газета от 8 февраля 1992 г. № 32.

и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 г. N 68-ФЗ<sup>143</sup> и части 4 статьи 26 Федерального закона «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 г. N 69-ФЗ<sup>144</sup> обязанность такого информирования возложена на органы государственной власти и местного самоуправления. Неисполнение этих норм в 2012 году повлекло тяжелые последствия для жителей г. Крымска Краснодарского края<sup>145</sup>.

В разделе 15 рассматривались вопросы, касающиеся права граждан на благоприятную окружающую среду, где Уполномоченный отметил, что «выступления граждан в защиту своего права на благоприятную окружающую среду в последнее время приобретают более рациональный и взвешенный характер. Это, в свою очередь, отразилось и на отрасли права, где появились необходимые уточнения, новые дефиниции и способы регулирования. Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял в отчетном году Постановление от 18.10.2012 г. N 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды»<sup>146</sup>, в котором, в частности, остановился на возможностях, заложенных в гражданском законодательстве. Последнее предоставляет гражданам право выступать в защиту окружающей среды в интересах всего общества вне зависимости от того, причинен ли ущерб их имуществу или здоровью. Указанное право прямо предусмотрено положениями п. 2 ст. 11 Федерального закона от 10.01.2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», и им необходимо пользоваться». Также в этом разделе было отмечено, что причинами большинства совершаемых в нашей стране нарушений экологического законодательства являются не сложность или несовершенство его норм, а их банальное несоблюдение.

Уполномоченный принимал меры для восстановления прав граждан в этой сфере. Так, например, для граждан, получивших дозу облучения в связи с ядерными испытаниями на Семипалатинском полигоне, которые сталкивались с трудностями при получении соответствующих удостоверений для присвоения льготного статуса, ему удалось добиться, чтобы уполномоченными органами власти был выработан механизм подтверждения дозы облучения и выдачи официальных заключений.

А по жалобе жителя г. Карабаш Челябинской области на неблагоприятное состояние атмосферного воздуха, причиной которого назывались

---

143 Частью 3 статьи 6 установлено, что Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и администрация организаций обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них. Собрание законодательства РФ от 26 декабря 1994 г., N 35, ст. 3648.

144 Частью 4 статьи 26 установлено, что средства массовой информации обязаны незамедлительно и на безвозмездной основе публиковать по требованию Государственной противопожарной службы экстренную информацию, направленную на обеспечение безопасности населения по вопросам пожарной безопасности. Собрание законодательства РФ от 26 декабря 1994 г., N 35 ст. 3649.

145 В Докладе Уполномоченный написал, что: «в июле отчетного года неспособность местных властей своевременно предупредить жителей о грозящем городу наводнении существенно усугубила его последствия. По горячим следам катастрофы Уполномоченный заявил о готовности оперативно рассмотреть обращения жителей г. Крымска на нарушение их права на жизнь, достойную компенсацию и др.»

146 Российская газета от 31 октября 2012 г. N 251.

выбросы предприятия ЗАО «Карабашмедь», Уполномоченным были направлены обращения губернатору Челябинской области и руководителю регионального Управления. В результате было выяснено, что обеспокоенность людей вызывало и отсутствие достоверных сведений об уровне загрязнения, поскольку в городе отсутствовал пункт наблюдений государственной наблюдательной сети. Обратившись за дополнительными разъяснениями по данному вопросу, Уполномоченный выяснил, что организацию в городе автоматизированной системы наблюдения за состоянием атмосферного воздуха возможно осуществить за счет средств самого предприятия. Что и было в итоге сделано путем размещения автоматизированного поста на территории жилой застройки. Данные о загрязнении воздуха на границе санитарно-защитной зоны, получаемые в рамках производственного контроля, было обещано размещать на официальном сайте администрации города.

Раздел 18 Доклада был посвящен проблемам при осуществлении права на судебную защиту, в частности: участию в судебном процессе, доступу к правосудию, обжалованию судебных решений в вышестоящем суде, оказанию квалифицированной юридической помощи. По некоторым вопросам, поднимаемым Уполномоченным, были приняты положительные решения, так, например, Верховный Суд Российской Федерации внес в Государственную Думу проект закона, предусматривающий использование видеоконференцсвязи при рассмотрении гражданских дел, отменены с несправедливые судебные решения и др.

В целом институт уполномоченного по правам человека в России можно рассматривать как внесудебный орган защиты прав граждан и НКО, предусмотренный Пунктом 1 статьи 9 Конвенции.

### **3.2.4. Процедура медиации**

*Процедура медиации* – способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения. Это внесудебный способ разрешения споров, направленный на примирение сторон.

Федеральным законом «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ предусмотрено регулирование отношений, связанных с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, но при этом говорится о том, что данная процедура не применяется к спорам, если такие споры затрагивают или могут затронуть права и законные интересы третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации, или публичные интересы.

Результатом применения процедуры медиации к спору или спорам, к отдельным разногласиям по спору является медиативное соглашение, заключенное в письменной форме, которое должно содержать сведения о сторонах, предмете спора, проведенной процедуре медиации, медиаторе, а также согласованные сторонами обязательства, условия и сроки их выполнения.

Медиативное соглашение, достигнутое сторонами в результате процедуры медиации, проведенной после передачи спора на рассмотрение суда или третейского суда, может быть утверждено судом или третейским судом в качестве мирового соглашения в соответствии с процессуальным

законодательством или законодательством о третейских судах, законодательством о международном коммерческом арбитраже.

Медиативное соглашение по спору, достигнутое сторонами в результате процедуры медиации, проведенной без передачи спора на рассмотрение суда или третейского суда, является гражданско-правовой сделкой, направленной на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей сторон. К такой сделке могут применяться правила гражданского законодательства об отступном, о новации, о прощении долга, о зачете встречного однородного требования, о возмещении вреда.

В настоящее время в России существует много профессиональных организаций, объединяющих медиаторов, куда можно обратиться за помощью при урегулировании споров.

## 3.3. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

### 3.3.1. Кто может обратиться в суд по вопросам, касающимся окружающей среды (процессуальная правоспособность).

Любое заинтересованное лицо, как физическое, так и юридическое, вправе обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов по вопросам, касающимся окружающей среды. В соответствии с положениями Гражданского процессуального кодекса РФ (далее ГПК РФ) и Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ (далее АПК РФ)<sup>147</sup> процессуальная правоспособность признается в равной мере за всеми гражданами и организациями, обладающими согласно законодательству Российской Федерации правом на судебную защиту прав, свобод и законных интересов.

Это могут быть:

- лица, чьи права и законные интересы уже нарушены, либо будут нарушены;
- лица, которым не предоставлена, либо предоставлена несвоевременная, либо недостоверная информация о состоянии окружающей среды;
- лица, которым причинен вред здоровью экологическим правонарушением;
- лица, которым причинен ущерб имуществу экологическим правонарушением;
- организации или граждане в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе либо в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц;
- НПО, действующее в общественных интересах по вопросам, касающимся окружающей среды (должно предоставить в суд устав НПО в соответствии с которым одним из направлений его деятельности является охрана окружающей среды и (или) судебная защита общественных интересов);

<sup>147</sup> Собрание законодательства РФ от 2 августа 2010 г. N 31, ст. 4162.

- НПО, которым отказано в регистрации проведения общественной экологической экспертизы;
- иные лица в случаях, предусмотренных законодательством в области охраны окружающей среды.

Общественность (физическое лицо, НКО) имеет право оспаривать в судебном порядке «действия или бездействие частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде» (пункт 3 статьи 9 Конвенции).

В соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» НКО имеют право подавать в суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, и т. д.

Кроме того, по делам о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования в суд могут обратиться прокурор, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять государственный экологический надзор, и их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные осуществлять региональный государственный экологический надзор, органы местного самоуправления. Все вышеперечисленные органы до принятия решения по судебному делу могут вступить в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле. Также они могут привлекаться к участию в деле в качестве уполномоченных органов с целью дачи заключений по делу. При этом прокурор вступает в такие процессы для дачи заключений по делам о возмещении вреда, причиненного здоровью граждан.

### **3.3.2. Кто может быть представителем в суде**

В случаях, когда граждане или НКО не могут самостоятельно защищать свои интересы либо не имеют возможности ходить в суд, они могут вести такие дела через представителей.

Положения о представительстве в суде урегулированы главой 5 ГПК РФ, в соответствии с которой граждане вправе вести свои дела в суде лично или через представителей.

Представителями в суде могут быть дееспособные лица, имеющие надлежащим образом оформленные полномочия на ведение дела.

Полномочия представителя должны быть оформлены доверенностью. Доверенности, выдаваемые гражданами, могут быть удостоверены в нотариальном порядке либо организацией, в которой работает или учится доверитель, товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией по месту жительства доверителя, администрацией учреждения социальной защиты населения, в котором

находится доверитель, а также стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении, командиром (начальником) соответствующих воинских части, соединения, учреждения, военно-учебного заведения, если доверенности выдаются военнослужащими, работниками этих части, соединения, учреждения, военно-учебного заведения или членами их семей. Доверенности лиц, находящихся в местах лишения свободы, удостоверяются начальником соответствующего места лишения свободы.

Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации.

Законные представители предъявляют суду документы, удостоверяющие их статус и полномочия.

Право адвоката на выступление в суде в качестве представителя удостоверяется ордером.

Полномочия представителя могут быть определены также в устном заявлении, занесенном в протокол судебного заседания, или письменном заявлении доверителя в суде.

### **3.3.3 Общая характеристика средств правовой защиты**

Гражданским кодексом РФ предусмотрены следующие способы защиты права граждан и НПО при обращении в суд:

- признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону;
- получение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, мерах по ее охране, планируемой и(или) осуществляемой хозяйственной и иной деятельности;
- признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки;
- прекращение или приостановление деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;
- возмещение убытков;
- взыскание неустойки;
- компенсация морального вреда;
- присуждение к исполнению обязанности в натуре;
- прекращение или изменение правоотношения.

Возможности в использовании вышеуказанных средств правовой защиты различаются между гражданами и НКО лишь в той мере, насколько возможно осуществление тех или иных прав физическим или юридическим лицом.

### 3.3.4. В какой суд обращаться

В Российской Федерации дела могут быть рассмотрены в федеральных судах, конституционных (уставных) судах, а также мировыми судьями субъектов Российской Федерации.

К федеральным судам относятся: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

До недавнего времени исковые дела по вопросам, касающимся окружающей среды, рассматривались в судах общей юрисдикции и Арбитражных судах, что обосновывалось тем, что арбитражным судам подведомственны дела по экономическим спорам и другим делам, связанным с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Но с выходом в свет Постановления Пленума Верховного суда РФ «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» от 18 октября 2012 года № 21<sup>148</sup> Верховным судом было определено, что такие дела подведомственны судам общей юрисдикции.

Пунктом 30 данного Постановления внимание судов было обращено на то, что исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов по спорам, возникающим из экологических правоотношений, направлены на защиту прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещении ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологическим правонарушением, гарантированных статьей 42 Конституции РФ, что определяет подведомственность этих дел судам общей юрисдикции. К таким делам относятся дела по искам о возмещении вреда окружающей среде, об ограничении, приостановлении или прекращении деятельности, осуществляемой с нарушениями требований в области охраны окружающей среды и природопользования, в частности дела по искам о приостановлении размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации, зданий, строений, сооружений и иных объектов, дела по заявлениям прокуроров в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц и иные гражданские дела.

Таким образом, в судах общей юрисдикции в соответствии с положениями ГПК РФ можно рассматривать дела:

- в порядке общего искового судопроизводства, если речь идет о нарушенном праве граждан (на благоприятную окружающую среду, участие в принятии экологически значимых решений, непредставле-

148 Бюллетень Верховного суда № 12, декабрь, 2012 г.

ние экологической информации, возмещение ущерба причиненного экологическим правонарушением и т. д.);

- либо в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений (об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права граждан на благоприятную окружающую среду; по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих).

Исковое заявление подается в суд по месту жительства ответчика или по месту нахождения организации (статья 29 ГПК РФ).

Иски о защите прав потребителей могут быть предъявлены также в суд по месту жительства или месту пребывания истца либо по месту заключения или месту исполнения договора (пункт 7 статьи 29 ГПК РФ).

Иски о правах на земельные участки, участки недр, здания, в том числе жилые и нежилые помещения, строения, сооружения, другие объекты, прочно связанные с землей, а также об освобождении имущества от ареста предъявляются в суд по месту нахождения этих объектов или арестованного имущества (часть 1 статья 30 ГПК РФ).

Заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих может быть подано гражданином в суд по месту его жительства или по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которых оспариваются (ч. 2 ст. 254 ГПК РФ, ст. 4 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

Таким образом, обращаясь в суды различных уровней и подведомственности, можно восстановить право, нарушенное в результате издания актов органов власти, отменить противоречащие федеральным законам нормативные и ненормативные акты, возместить имущественный вред и т.д.

### **3.3.5. Обращение в суд с заявлением или иском**

Граждане и организации вправе обратиться в суд, если неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены их права и свободы.

К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности (ст. 255 ГПК РФ, ст.2 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

К решениям относятся акты, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных лиц и организаций. Решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме.

К действиям относится властное волеизъявление, которое не облачено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению.

К бездействию относятся неисполнение органом государственной власти, органов местного самоуправления, их должностным лицом, государственным или муниципальным служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми или другими актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нерассмотрение обращения, запроса на информацию.

Оспаривая решения, действия (бездействия), в суд можно обратиться с заявлением:

- об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- иными заявлениями, возникающими из публичных правоотношений и отнесенных федеральным законом к ведению суда (статья 245 ГПК РФ).

В частности, в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, рассматриваются дела:

- об оспаривании решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, связанных с согласованием и разрешением на размещение, проектирование, строительство, реконструкцию, ввод в эксплуатацию, консервацию и ликвидацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду;
- об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, нарушающих право граждан и организаций на доступ к информации.

В суд также можно обратиться с иском, если возник спор о праве, например, это могут быть иски о возмещении вреда окружающей среде, о возмещении вреда причиненного здоровью и имуществу граждан, о возмещении материального ущерба, об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на исконную среду обитания коренных малочисленных народов, об отказе в предоставлении информации, затрагивающей права и свободы граждан и иными видами исков.

Опасность причинения вреда в будущем также может являться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность, что предусмотрено статьей 1065 Гражданского кодекса РФ. Это очень важное положение Гражданского кодекса РФ, так как имеется реальная возможность прекращения, например, экологически вредной деятельности еще до начала ее реализации.

**3.3.6. Какие требования предъявляются к форме и содержанию иска. Как составить обращение в суд**

Статьей 131 ГПК РФ установлены требования к форме и содержанию искового заявления.

Исковое заявление подается в суд в письменной форме. В нем должны быть указаны:

- наименование суда, в который подается заявление;
- наименование истца, его место жительства или, если истцом является организация, ее место нахождения, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем;
- наименование ответчика, его место жительства или, если ответчиком является организация, ее место нахождения;
- в чем заключается нарушение либо угроза нарушения прав, свобод или законных интересов истца и его требования;
- обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства;
- цена иска, если он подлежит оценке, а также расчет взыскиваемых или оспариваемых денежных сумм;
- сведения о соблюдении досудебного порядка обращения к ответчику, если это установлено федеральным законом или предусмотрено договором сторон;
- перечень прилагаемых к заявлению документов.

В заявлении могут быть указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты истца, его представителя, ответчика, иные сведения, имеющие значение для рассмотрения и разрешения дела, а также изложены ходатайства истца.

В исковом заявлении, предъявляемом прокурором в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, должно быть указано, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также должна содержаться ссылка на закон или иной нормативный правовой акт, предусматривающие способы защиты этих интересов. В случае обращения прокурора в защиту законных интересов гражданина в заявлении должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином либо указание на обращение гражданина к прокурору.

Исковое заявление должно быть подписано истцом или его представителем при наличии у него полномочий на подписание заявления и предъявление его в суд.

К исковому заявлению прилагаются:

- его копии в соответствии с количеством ответчиков и третьих лиц;
- документ, подтверждающий уплату государственной пошлины;
- доверенность или иной документ, удостоверяющие полномочия представителя истца;
- документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, копии этих документов для ответчиков и третьих лиц, если копии у них отсутствуют;

- текст опубликованного нормативного правового акта в случае его оспаривания;
- доказательство, подтверждающее выполнение обязательного досудебного порядка урегулирования спора, если такой порядок предусмотрен федеральным законом или договором;
- расчет взыскиваемой или оспариваемой денежной суммы, подписанный истцом, его представителем, с копиями в соответствии с количеством ответчиков и третьих лиц.

Подать исковое заявление можно лично на приеме у судьи, либо через службу экспедиции суда, либо направить его по почте заказным письмом с уведомлением. Если речь идет о срочном рассмотрении, то целесообразней подать исковое заявление лично на приеме у судьи, так как пересылка иска по почте может значительно увеличить срок его принятия судом.

После поступления иска в суд судья обязан в течение пяти дней рассмотреть вопрос о принятии его к производству.

### **3.3.7. Какие требования предъявляются к форме и содержанию заявления**

Статьей 247 ГПК РФ установлены требования к форме и содержанию заявления.

Заявление подается в суд в письменной форме, в нем должны быть указаны:

- наименование суда, в который подается заявление;
- наименование заявителя, его место жительства или, если заявителем является организация, ее место нахождения, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем;
- наименование и местонахождение органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которых оспариваются;
- в заявлении должно быть указано, какие решения, действия (бездействие) должны быть признаны незаконными, какие права и свободы лица нарушены этими решениями, действиями (бездействием);
- перечень прилагаемых к заявлению документов.

К заявлению прилагаются:

- его копии в соответствии с количеством заинтересованных и третьих лиц;
- документ, подтверждающий уплату государственной пошлины;
- документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, копии этих документов для заинтересованных и третьих лиц, если копии у них отсутствуют;
- текст опубликованного нормативного правового акта в случае его оспаривания;
- доверенность или иной документ, удостоверяющие полномочия представителя заявителя, если заявление подается представителем.

В заявлении могут быть указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты заявителя, его представителя, ответчика, иные сведения, имеющие значение для рассмотрения и разрешения дела, а также изложены ходатайства заявителя.

В просительной части заявления необходимо просить суд:

- признать заявление обоснованным;
- признать обжалуемое действие (решение) незаконным;
- обязать соответствующий органа государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.

Заявление подписывается заявителем либо его представителем и предъявляется в суд.

Подать заявление в суд можно в том же порядке, что и исковое заявление.

### **3.3.8. Сроки обращения в суд**

Российским законодательством для обращения в суд установлены различные процессуальные сроки обращения в суд.

#### *Обращение с иском*

В случае обращения в суд с исковыми заявлениями общий срок исковой давности установлен в три года (статья 196 ГК РФ).

При этом исковая давность не распространяется на: требования о защите личных неимущественных прав и других нематериальных благ, кроме случаев, предусмотренных законом; требования о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина (однако требования, предъявленные по истечении трех лет с момента возникновения права на возмещение такого вреда, удовлетворяются за прошлое время не более чем за три года, предшествовавшие предъявлению иска); требования собственника или иного владельца об устранении всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения не были соединены с лишением владения (статья 208 ГК РФ).

Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет (статья 78 ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Срок исковой давности по требованиям о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием на окружающую среду, составляет три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (статья 58 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» от 1 ноября 1995 года № 170-ФЗ)<sup>149</sup>.

Обращение в суд с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействия). В случае обращения в суд с заявлением об оспаривании

<sup>149</sup> Собрание законодательства РФ от 27 ноября 1995 г. № 48, ст.4552.

решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего установлен более короткий срок в три месяца (статья 256 ГПК РФ).

Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки:

- три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права;
- один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы;
- или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Право на оспаривание возникает с момента, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов.

#### *Восстановление процессуальных сроков*

Пропуск срока обращения в суд не является для суда основанием для отказа в принятии заявления.

Поданные по истечении процессуальных сроков жалобы и документы в суд, если не заявлено ходатайство о восстановлении пропущенных процессуальных сроков, не рассматриваются судом и возвращаются лицу, которым они были поданы. То есть, если вы пропустили срок обращения в суд, то вместе с иском или заявлением необходимо подать ходатайство о восстановлении пропущенного срока. В этом случае, пропущенный срок может быть восстановлен, но необходимо доказать суду, что срок пропущен по уважительной причине.

В соответствии со статьей 5 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» уважительной причиной считаются любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях, в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

А в соответствии со статьей 205 ГК РФ в исключительных случаях суд может признать уважительной причину пропуска срока исковой давности по обстоятельствам, связанным с личностью истца, такими как тяжелая болезнь, беспомощное состояние, неграмотность и т.п. При этом эти причины пропуска срока могут быть признаны уважительными, только если они имели место быть в последние шесть месяцев срока давности. А в случаях пропуска срока подачи кассационной или надзорной жалобы – в период не позднее одного года со дня вступления обжалуемого судебного постановления в законную силу (часть 4 статьи 112 ГПК РФ).

### *Сроки рассмотрения судебных дел*

Конвенцией установлена обязанность Сторон обеспечить адекватные и эффективные меры правовой защиты, среди которых предусмотрена своевременность рассмотрения судебного дела. То есть речь идет о быстрой процедуре рассмотрения (пункты 1, 4 статьи 9 Конвенции). Своевременность рассмотрения судебных дел является гарантией эффективного доступа к правосудию. При длительном рассмотрении актуальность рассмотрения некоторых дел теряется. Так, например, при оспаривании положительного заключения государственной экологической экспертизы проекта какого-нибудь строительства, которое принято с нарушением закона, и если не приняты меры к запрещению осуществления проекта, пока будет идти длительное судебное разбирательство, объект будет построен. И даже в случае, если дело будет выиграно, общественность может никогда не добиться исполнения этого решения суда. Или длительное оспаривание незаконного отказа в предоставлении экологической информации может привести к тому, что информация потеряет свою актуальность.

В России предусмотрены следующие сроки рассмотрения в суде первой инстанции:

<b>Вид обращения в суд</b>	<b>Срок рассмотрения</b>
заявление об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного и муниципального служащего, которые должны рассматриваются судом,	в течение десяти дней (статья 257 ГПК РФ)
тоже самое Верховным Судом РФ	в течение двух месяцев (статья 257 ГПК РФ)
заявления об оспаривании нормативного правового акта, которые рассматриваются судом,	в течение месяца (статья 252 ГПК РФ)
тоже самое Верховным Судом РФ	в течение трех месяцев со дня его подачи(статья 252 ГПК РФ)
все остальные гражданские дела должны рассматриваться и разрешаться судом	до истечения двух месяцев со дня поступления заявления в суд (статья 154 ГПК РФ)

### *Сроки обращения и рассмотрения в суде второй инстанции*

На решение суда первой инстанции может быть подана апелляционная жалоба в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме (статья 321 ГПК РФ). Рассмотрение апелляционной жалобы районным судом, верховным судом республики, краевым областным судом, судом города федерального значения, судом автономной области, автономного округа<sup>150</sup> должно происходить в срок, не превышающий двух месяцев, Верховным судом РФ – в срок, не превышающий трех месяцев (статьи 321, 327.2 ГПК РФ).

<sup>150</sup> Состав субъектов РФ см. ст. 65 Конституции РФ.

### *Сроки обращения и рассмотрения жалоб о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений*

Судебные постановления, вступившие в законную силу, могут быть обжалованы:

- в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу (статья 376 ГПК РФ). Рассмотрение кассационной жалобы в суде кассационной инстанции, за исключением Верховного суда РФ, происходит в срок, не превышающий одного месяца, если дело не было истребовано, и двух месяцев – если было истребовано. В Верховном суде РФ – в срок до двух месяцев, если дело не было истребовано, и трех месяцев – если было истребовано (статья 382 ГПК РФ);
- в суд надзорной инстанции в течение трех месяцев со дня их вступления в законную силу (статья 391.2 ГПК РФ). Надзорная жалоба рассматривается в Верховном суде РФ не более чем два месяца, если дело не было истребовано, и трех месяцев – если было истребовано (статья 391.6 ГПК РФ);
- по вновь открывшимся или новым обстоятельствам в течение трех месяцев со дня установления оснований для пересмотра (статья 394 ГПК РФ).

При наличии в Российском законодательстве норм, гарантирующих быстрые процедуры судебных разбирательств, к сожалению, приходится отмечать, что они практически не соблюдаются. Среди основных причин называются нехватка кадров, загруженность судей, невозможность обеспечения явки ответчиков в суд, что также затягивает рассмотрение дел и т.д.

В 2010 году вступила в силу глава 22.1 ГПК РФ, регулирующая судебное производство по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок, в соответствии с которой заявление о присуждении компенсации может быть подано заинтересованным лицом в суд в шестимесячный срок со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятого по данному делу. При этом имеется возможность обратиться с таким заявлением и до окончания производства по делу в случае, если продолжительность рассмотрения дела превысила три года и заинтересованное лицо ранее обращалось к Председателю суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела (ч. 6 статьи 6, ч. 2 статьи 244.1 ГПК РФ).

Заявление о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок рассматривается судом в двухмесячный срок со дня поступления заявления вместе с делом в суд, включая срок на подготовку дела к судебному разбирательству и на принятие судебного постановления.

### **3.3.9. Судебные расходы**

Конвенция в части 1 статьи 9 обязывает стороны обеспечить общественности доступ к внесудебным процедурам с минимальной оплатой, то есть к менее дорогостоящей, чем обращение в суд. В России рассмотрении жалоб, обращений, заявлений во внесудебных органах, в том числе повторное, осуществляется бесплатно и не требует никаких серьезных

материальных затрат от общественности, кроме оплаты почтовых услуг и возможного изготовления копий документов и иных материалов, прилагаемых к жалобам, обращениям, заявлениям.

Частью 4 статьи 9 Конвенции предусмотрена обязанность Стороны обеспечить такие судебные процедуры для общественности, которые не связаны с недоступно высокими затратами. То есть при обращении в суд за восстановлением нарушенного права, предусмотренного Конвенцией или российским природоохранным законодательством, судебные расходы для общественности, независимо от того, идет в суд отдельный гражданин или НКО, должны быть такими, чтобы доступ к правосудию не был ограничен.

В России судебные расходы состоят из государственной пошлины и издержек, связанных с рассмотрением дела.

Государственная пошлина – сбор, взимаемый с организаций и физических лиц при обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномоченные совершать юридически значимые действия.

К иным платежам, издержкам, связанным с рассмотрением дела, относятся:

- суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам;
- расходы на проезд и проживание сторон и третьих лиц, понесенные ими в связи с явкой в суд;
- расходы на оплату услуг представителей;
- расходы на производство осмотра на месте;
- компенсация за фактическую потерю времени;
- связанные с рассмотрением дела почтовые расходы, понесенные сторонами;
- другие признанные судом необходимыми расходы.

Эти финансовые расходы могут стать преградой для общественности при доступе к правосудию по вопросам окружающей среды. В целях осуществления обязательств, возложенных частью 4 статьи 9 Конвенции, Стороны используют различные способы, в том числе отказ от возмещения расходов.

Так, в Словакии НКО освобождены от уплаты судебных издержек. В Австрии подача жалобы в связи с отказом в доступе к информации не влечет денежных расходов, и для ее подачи истцу нет необходимости обращаться за помощью к адвокату. Во многих странах гонорар адвоката оплачивается Стороной, выигравшей дело. В Соединенных Штатах представители общественности, возбудившие дело в порядке обеспечения соблюдения законодательства в общественных интересах, могут не оплачивать расходы на защитника, даже если дело проиграно или прекращено<sup>151</sup>.

151 Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева.С.220.

Ниже мы рассмотрим возможности Российского законодательства в части оплаты судебных расходов при доступе к правосудию по вопросам касающихся окружающей среды.

### **3.3.9.1. Государственная пошлина**

Государственную пошлину за рассмотрение дела, пошлины, предусмотренные за рассмотрение отдельных заявлений в случаях оспаривания решений, действий, бездействий, касающихся окружающей среды, а также при обращении с исками по общим правилам необходимо уплатить до обращения в суд.

Размеры государственной пошлины при обращении в суд, особенности расчета и уплаты регулируются главой 25.3 Налогового кодекса Российской Федерации, часть вторая от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ<sup>152</sup> (далее НК РФ).

Цена иска, по которой исчисляется государственная пошлина, определяется по правилам, установленным статьей 91 ГПК РФ:

- по искам о взыскании денежных средств, исходя из взыскиваемой денежной суммы;
- по искам об истребовании имущества, исходя из стоимости истребуемого имущества;
- по искам о срочных платежах и выдачах, исходя из совокупности всех платежей и выдач, но не более чем за три года;
- по искам о бессрочных или пожизненных платежах и выдачах, исходя из совокупности платежей и выдач за три года;
- по искам об уменьшении или увеличении платежей и выдач, исходя из суммы, на которую уменьшаются или увеличиваются платежи и выдачи, но не более чем за год;
- по искам о прекращении платежей и выдач, исходя из совокупности оставшихся платежей и выдач, но не более чем за год;
- по искам о досрочном расторжении договора имущественного найма, исходя из совокупности платежей за пользование имуществом в течение оставшегося срока действия договора, но не более чем за три года;
- по искам о праве собственности на объект недвижимого имущества, принадлежащий гражданину на праве собственности, исходя из стоимости объекта, но не ниже его инвентаризационной оценки или при отсутствии ее – не ниже оценки стоимости объекта по договору страхования, на объект недвижимого имущества, принадлежащего организации, – не ниже балансовой оценки объекта;
- по искам, состоящим из нескольких самостоятельных требований, исходя из каждого требования в отдельности.

Цена иска указывается истцом. В случае явного несоответствия указанной цены действительной стоимости истребуемого имущества цену иска определяет судья при принятии искового заявления.

<sup>151</sup> Собрание законодательства РФ от 07.08.2000, N 32, ст. 3340.

При подаче исковых заявлений и заявлений об оспаривании от гражданина/НКО госпошлина рассчитывается по общим правилам. Так, в настоящее время статьей 333.19 НК РФ установлены следующие размеры государственной пошлины:

- при подаче заявления об оспаривании (полностью или частично) нормативно-правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц: для физических лиц – 200 рублей, для организаций – 3000 рублей;
- при подаче заявления об оспаривании решения или действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, нарушивших права и свободы граждан или организаций – 200 рублей;
- при подаче иска неимущественного характера или или иска имущественного характера, не подлежащего оценке: для физических лиц – 200 рублей, для организаций – 4000 рублей;
- при подаче иска имущественного характера, подлежащего оценке, сумма государственной пошлины рассчитывается в процентном соотношении от цены иска:

Базовая величина	Размер государственной пошлины
до 20 000 рублей	4% цены иска, но не менее 400 рублей
от 20 001 рубля до 100 000 рублей	800 рублей плюс 3% суммы, превышающей 20 000 рублей
от 100 001 рубля до 200 000 рублей	3 200 рублей плюс 2% суммы, превышающей 100 000 рублей
от 200 001 рубля до 1 000 000 рублей	5 200 рублей плюс 1% суммы, превышающей 200 000 рублей
свыше 1 000 000 рублей	13 200 рублей плюс 0,5% суммы, превышающей 1 000 000 рублей, но не более 60 000 рублей.

Как видно, в настоящее время в России величина судебных и иных расходов может являться препятствием в доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В судебных процессах, например, о приостановлении экологически вредной деятельности и возмещении вреда, государственная пошлина может быть очень большой и, в отличие от хозяйствующих субъектов, гражданам и НКО зачастую бывает трудно собрать сумму даже на оплату государственной пошлины, не говоря о расходах на проведение экспертиз, вызова свидетелей, специалистов и т.д.

В ряде стран Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, присоединившихся к Конвенции, сложилась такая же ситуация по взиманию процентов от суммы иска. Так, например, в Болгарии сумма судебных сборов в гражданском процессе равна 4% от запрашиваемого и оцененного ущерба, а в Венгрии 6%<sup>152</sup>. Такое положение не способствует повышению возможностей граждан обратиться в суд и зачастую делает практически невозможным защиту ими своих прав. Например, в одном

<sup>152</sup> Двери в демократию: Современные тенденции участия общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды в Западной Европе. С. 119.

украинском деле речь шла о тысячах детей, проживающих в селах, прилегающих к шахте. Эти дети получили повышенную дозу фторида с питьевой водой, что серьезно ухудшило состояние их здоровья. Но подать иск им так и не удалось<sup>153</sup>. Впоследствии Украина пересмотрела закон, уменьшив сумму судебных сборов с 5% до 1%, тем не менее для начала судебного разбирательства необходимый сбор мог составить около 1000\$ – сумму нереально большую для сельских жителей<sup>154</sup>.

В России граждане с затруднительным материальным положением на день обращения в суд имеют возможность:

- воспользоваться льготами по уплате государственной пошлины (статья 89 ГПК РФ, 333.35 НК РФ);
- подать ходатайство об отсрочке либо рассрочке уплаты государственной пошлины (статья 90 ГПК РФ, 333.41 НК РФ);

Кроме того, граждане и НКО после рассмотрения дела по существу в случае выигрыша могут возместить уплаченные расходы за счет проигравшей в суде стороны (статья 98 ГПК РФ). Так, например, Решением Верховного Суда РФ от 22 января 2004 г. N ГКПИ03-1225 по заявлению К. и ОМННО «Совет Гринпис» о признании недействующим постановления Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. N 571 «О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике» кроме того, что суд удовлетворил требования заявителей о признании оспариваемого постановления Правительства РФ, принятого в нарушение требований статьи 11 ФЗ «Об экологической экспертизе», поскольку оно не прошло государственную экологическую экспертизу и предусмотренное данным постановлением изъятие земель Сочинского национального парка и предоставление их в бессрочное пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику не соответствует Земельному кодексу РФ, взыскал с Правительства РФ, как с проигравшей стороны, в пользу ОМННО «Совет Гринпис» расходы по уплате госпошлины.

### **3.3.9.2. Затраты на правовую помощь при рассмотрении в суде дел, касающихся окружающей среды**

При обращении в суд в России ни физическое лицо, ни НКО не обязаны использовать услуги адвоката или иного специалиста в правовой сфере. На практике же, безусловно, привлечение такого специалиста является более предпочтительным.

Некоторые Европейские страны приняли законы, в соответствии с которыми оплачивается стоимость услуг адвоката, а также другие расходы по делам в защиту общественного и интереса. Так, в Германии сторона может обратиться за бесплатной юридической помощью в случае, если она не в состоянии оплатить судебные издержки, а неспособность предоставить дело в суде будет противоречить общественным интересам<sup>155</sup>. А в Нидерландах

153 С. Кравченко. Победы и поражения организаций экологического права общественного интереса в Восточной Европе. Дело о г. Соснивка. Environmental citizen suits at thirtysomething: A celebration and summit Winder Symposium. 2003.

154 Пособие по доступу к правосудию к Орхусской Конвенции. РЭЦ для Центральной и Восточной Европы/ под. Редакцией Стивена Стека. 2004. Венгрия. С. 59.

155 Раздел 166 Административного процессуального кодекса (VwGOL), параграф 166, предложение 1, №2 Гражданского процессуального кодекса (ZPO). Также см. Пособие по доступу к правосудию к Орхусской Конвенции. РЭЦ для Центральной и Восточной Европы/ под. Редакцией Стивена Стека. 2004. Венгрия. С. 60.

представители общественности могут обратиться за получением бесплатной правовой помощи в экологический отдел государственной службы судебных процессов<sup>156</sup>.

В России законодательства, гарантирующего бесплатную юридическую помощь и услуги адвоката по делам, касающимся окружающей среды, пока нет, как нет и актов, определяющих условия расчета гонорара адвоката. Гонорар определяется либо на основе тарифов установленных адвокатским образованием, либо по договоренности, в том числе это может быть и процент от выигранной суммы (наиболее распространенный способ). По делам в защиту общественных интересов и делам, касающимся вопросов окружающей среды, возможно оказание услуг и без внесения гонорара по договоренности сторон. Если достигнута договоренность о конкретной сумме, то в большинстве случаев гонорар вносится целиком на счет адвоката до рассмотрения дела. Если достигнута договоренность о проценте от выигранной суммы, то как правило на счет вносится минимальная сумма за участие в суде адвоката, а после суда, если он выигран, вносится оговоренная сумма.

Стороне, в чью пользу состоялось решение суда, по ее письменному ходатайству суд присуждает взыскать с другой стороны расходы на оплату услуг представителя, но в разумных пределах (статья 100 ГПК РФ).

Понесенные расходы по оплате помощи представителя должны быть подтверждены доказательствами и подлежат возмещению в полном объеме, если не являются чрезмерными. При решении этого вопроса суд должен руководствоваться критерием обусловленной конкретными обстоятельствами разумности расходов. Неразумными будут значительные расходы, не оправданные ценностью подлежащего защите блага или же несложностью дела<sup>157</sup>.

### **3.3.9.3. Расходы на экспертизу, привлечение экспертов или свидетелей**

В гражданском процессе свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам возмещаются понесенные ими в связи с явкой в суд расходы на проезд, расходы на наем жилого помещения и дополнительные расходы, связанные с проживанием вне места постоянного жительства (суточные).

Эксперты, специалисты и переводчики получают вознаграждение за выполненную ими по поручению суда работу, если эта работа не входит в круг их служебных обязанностей в качестве работников государственного учреждения.

Работающим гражданам, вызываемым в суд в качестве свидетелей, выплачивается денежная компенсация исходя из фактических затрат времени на исполнение обязанностей свидетеля и их среднего заработка. Неработающим гражданам, вызываемым в суд в качестве свидетелей, выплачивается денежная компенсация исходя из фактических затрат времени на исполнение обязанностей свидетеля и установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

156 Пособие по доступу к правосудию к Орхусской Конвенции. РЭЦ для Центральной и Восточной Европы/ под. Редакцией Стивена Стека. 2004. Венгрия. С. 60.

157 Комментарий к ГПК РФ/ под редакцией заслуженного юриста РСФСР, д.ю.н., профессора М.С. Шакаряна. Москва. 2007. С. 238.

Денежные суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам и специалистам, или другие связанные с рассмотрением дела расходы, признанные судом необходимыми, предварительно вносятся на счет, открытый в порядке, установленном бюджетным законодательством РФ, соответственно Верховному Суду РФ, верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области, суду автономного округа, окружному (флотскому) военному суду, управлению (отделу) Судебного департамента в субъекте РФ, а также органу, осуществляющему организационное обеспечение деятельности мировых судей, стороной, заявившей соответствующую просьбу. В случае, если указанная просьба заявлена обеими сторонами, требуемые суммы вносятся сторонами в равных частях.

Данные правила применяются также к распределению судебных расходов, понесенных сторонами в связи с ведением дела в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях.

Размер вознаграждения экспертам, специалистам определяется судом по согласованию со сторонами и по соглашению с экспертами, специалистами.

Стоимость экспертиз или других экспертных услуг может определяться экспертом или экспертным учреждением на основе установленных для них тарифов. Узнать стоимость проведения конкретной экспертизы можно заранее, до принятия решения о ее проведении, обратившись в соответствующее учреждение либо к эксперту.

Порядок выплаты денежных сумм, причитающихся свидетелям, осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ<sup>158</sup>.

Суд общей юрисдикции может освободить гражданина, с учетом его имущественного положения, от уплаты этих расходов или уменьшить их размер. В этом случае расходы возмещаются за счет средств соответствующего бюджета.

Как видно из общих положений, плата за участие экспертов, специалистов, свидетелей, проведение экспертиз может стать серьезным препятствием для общественности при обращении в суд. В некоторых странах, таких как Испания, суды могут взять на себя затраты на экспертов, которых необходимо пригласить для предоставления в суду информации и оказания помощи в принятии решения<sup>159</sup>.

### ***3.3.9.4. Возмещение ответчику убытков в случае приостановки деятельности при обеспечении иска по вопросам, касающимся окружающей среды.***

В соответствии со статьей 139 ГПК РФ по заявлению лиц, участвующих в деле суд, может принять меры по обеспечению иска, выражающиеся в

158 См. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2012 года № 1240 «О порядке и размере взимания процессуальных издержек связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданских дел, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного суда РФ о признании утратившим силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства РФ». Сборник законодательства РФ от 10 декабря 2012 г. 50 (часть VI), ст. 7058.

159 Пособие по доступу к правосудию к Орхусской Конвенции. РЭЦ для Центральной и Восточной Европы/ под. Редакцией Стивена Стека. 2004. Венгрия. С. 60.

запрещениях совершать определенные действия, использовать определенное имущество и т.д.

При этом судья или суд, допуская обеспечение иска, может потребовать от истца предоставления обеспечения возможных для ответчика убытков.

В законодательстве не установлена обязанность истца или заявителя (физического лица/НКО) по делам, касающимся окружающей среды, возмещать убытки ответчика в связи с требованием приостановления экологически вредной деятельности как средства обеспечения иска, но в случае отказа в удовлетворении иска после вступления в законную силу решения суда ответчик вправе требовать от лица, по заявлению которого были приняты обеспечительные меры, возмещения убытков понесенных таким запрещением.

### **3.3.9.5. Иные вопросы по судебным расходам**

В соответствии с положениями ГПК РФ и НК РФ суд может освободить гражданина, с учетом его имущественного положения, от уплаты расходов или уменьшить их размер, а также распределить расходы их между сторонами.

Судебные расходы между сторонами по делам, касающимся окружающей среды, в том числе в случае, если одна из сторон освобождена от их уплаты, распределяются следующим образом:

- в случае, если вызов свидетелей, назначение экспертов, привлечение специалистов и другие действия, подлежащие оплате, осуществляются по инициативе суда, соответствующие расходы возмещаются за счет средств федерального бюджета;
- стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает возместить за счет другой стороны все понесенные по делу судебные расходы. В случае, если иск удовлетворен частично, судебные расходы присуждаются истцу пропорционально размеру удовлетворенных судом исковых требований, а ответчику пропорционально той части исковых требований, в которой истцу отказано;
- неоплаченные или неполностью оплаченные расходы на проведение экспертизы подлежат взысканию в пользу эксперта или государственного судебно-экспертного учреждения с лиц, участвующих в деле, пропорционально размеру удовлетворенных исковых требований.

Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, в соответствии со статьей 9 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» могут быть возложены судом на гражданина, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы, либо на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего, если установит, что их действия (решения) были незаконными.

Судебные издержки возлагаются на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего также в случае признания судом их действий (решений) за-

конными, если поданная гражданином вышестоящему в порядке подчиненности органу, объединению, должностному лицу жалоба была оставлена без ответа либо ответ дан с нарушением установленного месячного срока.

### **3.3.10. Права и обязанности лиц при рассмотрении дела**

Права и обязанности лиц при рассмотрении судебных дел закреплены в статье 35 ГПК РФ. Лица, участвующие в деле, имеют право:

- знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии;
- заявлять отводы;
- представлять доказательства и участвовать в их исследовании;
- задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам;
- заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств;
- давать объяснения суду в устной и письменной форме;
- приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам;
- возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле;
- обжаловать судебные постановления и использовать предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве другие процессуальные права;
- и иные права, предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве.

Как видно, права, предоставленные лицам, участвующим в деле, отражают в основном принципы состязательности и равноправия сторон, поскольку все участники наделены правом активно участвовать в разбирательстве, что в свою очередь должно способствовать всестороннему, полному и объективному выяснению всех обстоятельств дела.

В ходе судебного разбирательства вам необходимо хорошо знать материалы дела. Ведь кроме вашего заявления и приложенных к нему документов в ходе рассмотрения дела в нем появляется большое количество других материалов, истребованных судом и представленных ответчиком. Суд при вынесении своего решения будет их изучать и каждый документ может положить в основу решения. Поэтому помните, что вам гарантировано право знакомится с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии. Дело для ознакомления выдает канцелярия суда после предъявления паспорта. В необходимых случаях можно попросить дело у судьи в перерыве судебного заседания.

В подтверждение доводов своего заявления вы вправе дополнительно представить в суд письменные объяснения. Это целесообразно делать, так как в противном случае в протоколе судебного заседания не всегда точно и полно могут быть изложены ваши показания. Например, если в ваших показаниях имеется информация, содержащая специальные термины, цифры, технические сведения, секретарю бывает сложно их

полностью записать. Поэтому подача письменных объяснений позволит вам представить суду наиболее точное и полное изложение вашей позиции.

Кроме этого, в ходе рассмотрения дела вы можете заявлять ходатайства о приобщении дополнительных материалов, о допросе свидетелей, об истребовании судом дополнительных доказательств, если для вас их получение является затруднительным.

В ходе судебного разбирательства вы вправе давать объяснения, задавать вопросы лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам.

Вы вправе высказывать свое мнение по всем вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства, а суд обязан выяснить ваше мнение. Например, прежде чем приобщить к делу доказательства по ходатайству ответчика, суд обязан спросить ваше мнение о необходимости приобщения этих документов, с которыми вы сначала вправе ознакомиться.

В конце судебного разбирательства вы имеете право выступить в прениях. В прениях выступают истец и его представитель, ответчик и его представитель. После прений лица, участвующие в деле, их представители имеют право выступить еще раз с репликами в связи со сказанным в прениях<sup>160</sup>.

Относительно обязанностей статья 35 ГПК РФ содержит лишь общую формулировку о том, что лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами. Более конкретно обязанности сторон закреплены в других статьях ГПК РФ: явка в суд, представление доказательств, несение судебных расходов, сообщение о перемене своего места жительства во время разбирательства и др.

### **3.3.11. Обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц (защита общественных интересов)**

Понятие иска в защиту общественных интересов упоминается в законодательстве России, но нигде не дается его определение. Термин «общественный интерес» упоминается в Налоговом, Гражданском, Градостроительном, Земельном, Лесном, Трудовом, Арбитражном, Гражданском процессуальном, Уголовно-процессуальном кодексах РФ, Кодексе об административных правонарушениях РФ, Федеральном законе «Об Общественной палате Российской Федерации».

В соответствии с частью 1 статьи 46 ГПК РФ граждане или организации вправе обращаться в суд в защиту прав и свобод других лиц по их просьбе либо в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц в случаях, прямо предусмотренных законом. Согласно правилам, закрепленным в статье 398 ГПК РФ, заявителями по этим делам могут также выступать иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации.

Подобные иски применяются и в судебных делах о нарушениях прав граждан на благоприятную окружающую среду. Иногда, после подачи таких исков общественностью, суд просит обратившихся уведомить заинтересованных лиц о действиях в их интересах (в порядке ст. ст. 981-982

<sup>160</sup> Обжалование в суде незаконных решений власти. Практическое пособие для граждан и общественных организаций/под ред. Ю.Я. Якель. Москва. 2003. С. 19.

ГК РФ)<sup>161</sup>. В качестве подтверждения согласия граждан в суд могут предоставляться подписные листы. Так, например, по исковому заявлению о прекращении деятельности по комплексной разработке нефтяных месторождений в Охотском море, создающей угрозу исчезновения, сокращения численности и нарушения среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красную книгу (2 этап проекта «Сахалин-2»; дело в защиту серых китов)<sup>162</sup>, которое было подано от имени граждан и общественных организаций, НКО «Правовой центр “Родник”», являвшийся и истцом, и представителем общественных интересов в суде, заявил, что этот иск подан в том числе и в защиту неопределенного круга лиц, и в качестве доказательств поддержки и одобрения предпринятых действий представил листы с тысячами подписей, собранных по всей России.

Также ГПК РФ (частью 1 статьи 45) предусмотрено право прокурора обратиться в суд с заявлением о защите прав и свобод конкретного гражданина, об оспаривании решений, действий (бездействия) при условии, что гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд, а также в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц, РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, если такими решениями, действиями (бездействием) нарушены права и свободы этих лиц, созданы препятствия к осуществлению ими прав и свобод или на них незаконно возложена какая-либо обязанность.

Лица, подавшие заявление в защиту законных интересов других лиц, пользуются всеми процессуальными правами и несут все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. В случае отказа органов, организаций или граждан поддерживать требование, заявленное ими в интересах другого лица, а также отказа истца от иска, суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц.

### **3.3.12. Как получить правовую помощь по делам кающихся окружающей среды**

Как уже рассматривалось ранее, пункт 5 Статьи 9 Конвенции предусматривает необходимость создавать соответствующие механизмы оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых и иных препятствий для доступа общественности к правосудию.

В России государственной системы по оказанию правовой помощи именно в этой области нет. Этим занимаются исключительно НКО. Как и в ряде других стран, которые создают и поддерживают работу отделений по оказанию правовой помощи и дают отдельным лицам и гражданским организациям бесплатные или дешевые юридические консультации. В Польше отдельные лица и организации, которые не могут покрыть расходы, связанные с обращением в суд, могут иметь право на адвоката, назначаемого судом. Другие страны, такие как Армения, Венгрия, Кана-

<sup>161</sup> Статья 981 ГК РФ предписывает лицу, действующему в чужом интересе, при первой возможности сообщить об этом заинтересованному лицу и выждать в течение разумного срока его решения об одобрении или о неодобрении предпринятых действий, если только такое ожидание не повлечет серьезный ущерб для заинтересованного лица.

Статья 982 устанавливает, что если лицо, в интересе которого предпринимаются действия без его поручения, одобрит эти действия, к отношениям сторон в дальнейшем применяются правила о договоре поручения или ином договоре, соответствующем характеру предпринятых действий, даже если одобрение было устным.

<sup>162</sup> Более подробно см. сайт Правового центра «Родник» [www.rodniccenter.ru](http://www.rodniccenter.ru).

да, Нидерланды, Республика Молдова, Российская Федерация, Словакия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Украина и Чешская Республика располагают центрами юридической помощи, финансируемыми из частных источников или созданными на базе высших учебных заведений<sup>163</sup>.

У граждан и НКО существует возможность получить бесплатную правовую помощь по вопросам, касающимся окружающей среды у НКО, адвокатов, или в юридических фирмах. Как правило, НКО, занимающиеся оказанием правовой помощи в этой области, оказывают консультативную помощь гражданам и НКО бесплатно. Иные адвокаты и юридические фирмы, как правило, бесплатных услуг никому не оказывают.

НКО, которые оказывают бесплатную правовую помощь в этой области, работают в основном за счет грантов, пожертвований, членских взносов. Никаких налоговых преференций данные организации в сравнении с иными НКО не имеют.

К сожалению, в силу ряда причин в настоящее время в России организаций, оказывающих профессионально бесплатную юридическую помощь по экологическим делам в судах, практически нет. Это связано в том числе и с вопросами государственной политики по вопросам финансирования таких НКО. Представляется, что России необходимо начать стимулирование создания, работы и финансирования соответствующих НКО, оказывающих бесплатную правовую помощь, в том числе в судах по делам в защиту окружающей среды, поскольку это направление имеет исключительно важное значение.

Сегодня в России бесплатная юридическая помощь может осуществляться в рамках Федерального закона от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»<sup>164</sup>. Статьей 2 этого закона установлено что благотворительная деятельность осуществляется, в том числе и в целях охраны окружающей среды и защиты животных, оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения.

Кроме того, в России имеется несколько нормативных актов, которыми гарантируется бесплатное оказание гражданам юридической помощи. В первую очередь это Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ<sup>165</sup>. В рамках данного закона бесплатная юридическая помощь может быть государственной и негосударственной.

Участниками государственной системы бесплатной юридической помощи являются:

- федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения;

<sup>163</sup> Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С. 222.

<sup>164</sup> Собрание законодательства РФ от 14 августа 1995 г., N 33 ст. 3340.

<sup>165</sup> Собрание законодательства РФ от 28 ноября 2011 г. N 48 ст. 6725.

- органы управления государственных внебюджетных фондов;
- государственные юридические бюро.

Адвокаты, нотариусы и другие субъекты, оказывающие бесплатную юридическую помощь, могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи или оказывать ее в рамках негосударственной системы.

В целях оказания гражданам бесплатной юридической помощи в соответствии с законами субъектов РФ могут создаваться государственные юридические бюро и (или) могут привлекаться к участию в государственной системе бесплатной юридической помощи адвокаты.

Ежегодно уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ публикует список адвокатов, оказывающих гражданам бесплатную юридическую помощь, в средствах массовой информации и размещает этот список на своем официальном сайте.

Бесплатная юридическая помощь оказывается в виде:

- правового консультирования в устной и письменной форме;
- составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;
- представления интересов гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях;
- в иных, не запрещенных законодательством, видах.

Категории граждан, имеющих право на получение всех видов такой помощи, установлены статьей 20 Закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (граждане, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленно-го в субъекте РФ в соответствии с законодательством РФ, либо одиноко проживающие граждане, доходы которых ниже величины прожиточного минимума; инвалиды I и II группы; ветераны Великой Отечественной войны, Герои РФ, Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда и др.)

Закон, к сожалению, при определении категорий дел,<sup>166</sup> по которым можно обратиться за бесплатной помощью, не называет дел по защите окружающей среды, здоровью граждан, но тем не менее закон дает воз-

166 Статья 981 ГК РФ предписывает, лицу, действующему в чужом интересе, при первой возможности сообщить об этом в Государственные юридические бюро, и адвокаты, являющиеся участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, осуществляют правовое консультирование в устной и письменной форме граждан и составляют для них заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера в следующих случаях:

- 1) заключение, изменение, расторжение, признание недействительными сделок с недвижимым имуществом, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в случае, если квартира, жилой дом или их части являются единственным жилым помещением гражданина и его семьи);
- 2) признание права на жилое помещение, предоставление жилого помещения по договору социального найма, расторжение и прекращение договора социального найма жилого помещения, выселение из жилого помещения (в случае, если квартира, жилой дом или их части являются единственным жилым помещением гражданина и его семьи);
- 3) признание и сохранение права собственности на земельный участок, права постоянного (бессрочного) пользования, а также права пожизненного наследуемого владения земельным участком (в случае, если на спорном земельном участке или его части находятся жилой дом или его часть, являющиеся единственным жилым помещением гражданина и его семьи);
- 4) защита прав потребителей (в части предоставления коммунальных услуг);

возможность субъектам РФ расширить данный перечень самостоятельно, то есть потенциально имеется возможность включить в этот перечень оказание помощи по делам в защиту благоприятной окружающей среды и здоровья граждан.

Относительно негосударственной системы бесплатной юридической помощи, то она формируется на добровольных началах. Участниками этой системы являются юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти ведет список негосударственных центров бесплатной юридической помощи и размещает его на своем официальном сайте в сети Интернет.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут осуществлять поддержку НКО, являющихся участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи.

Еще одним законом, гарантирующим право на получение бесплатной юридической помощи, является Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»<sup>167</sup> от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ, им также установлены категории граждан, которым юридическая помощь оказывается адвокатами бесплатно (статья 26)<sup>168</sup>.

### **3.3.13. Доказательства и доказывание** *Общие положения о доказательствах и доказывании, установлены Главой 6 ГПК.*

- 5) отказ работодателя в заключении трудового договора, нарушающий гарантии, установленные Трудовым кодексом Российской Федерации, восстановление на работе, взыскание заработка, в том числе за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) работодателя;
- 6) признание гражданина безработным и установление пособия по безработице;
- 7) возмещение вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью;
- 8) предоставление мер социальной поддержки, оказание малоимущим гражданам государственной социальной помощи, предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- 9) назначение, перерасчет и взыскание трудовых пенсий по старости, пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца, пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, безработице, в связи с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием, единовременного пособия при рождении ребенка, ежемесячного пособия по уходу за ребенком, социального пособия на погребение;
- 10) установление и оспаривание отцовства (материнства), взыскание алиментов;
- 11) реабилитация граждан, пострадавших от политических репрессий;
- 12) ограничение дееспособности;
- 13) обжалование нарушений прав и свобод граждан при оказании психиатрической помощи;
- 14) медико-социальная экспертиза и реабилитация инвалидов;
- 15) обжалование во внесудебном порядке актов органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц.

<sup>167</sup> Собрание законодательства РФ от 10 июня 2002 г. N 23 ст. 2102.

<sup>168</sup> К ним относятся граждане, среднедушевой доход семей которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ в соответствии с федеральным законодательством, а также одиноко проживающим гражданам РФ, доходы которых ниже указанной величины, в следующих случаях:  
истцам – по рассматриваемым судами первой инстанции делам о взыскании алиментов, возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с трудовой деятельностью; ветеранам Великой Отечественной войны – по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью; гражданам РФ – при составлении заявлений о назначении пенсий и пособий; гражданам РФ, пострадавшим от политических репрессий, – по вопросам, связанным с реабилитацией. Также адвокатами юридическая помощь оказывается во всех случаях бесплатно несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Доказательствами по делу являются полученные в предусмотренном законом порядке сведения о фактах, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела.

Эти сведения могут быть получены из объяснений сторон и третьих лиц, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, аудио- и видеозаписей, заключений экспертов.

Объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей могут быть получены путем использования систем видеоконференцсвязи в порядке, установленном статьей 155.1 ГПК РФ<sup>169</sup>. Такой порядок позволяет сократить финансовые и временные затраты на участие в процессе, сроки судебного разбирательства.

Видеоконференцсвязь применяется при проведении заседаний (в том числе предварительных) по инициативе суда или по ходатайству участников процесса (а также свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков) при наличии такой технической возможности<sup>170</sup>. С ее помощью можно получать объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей, пояснения экспертов и специалистов.

Каждая сторона в процессе должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом. То есть бремя доказывания по исковым требованиям ложится полностью на истца.

Доказательства представляются сторонами и другими лицами, участвующими в деле. Суд вправе предложить им представить дополнительные доказательства. В случае, если представление необходимых доказательств для этих лиц затруднительно, суд по их ходатайству оказывает содействие в собирании и истребовании доказательств.

*Распределение обязанностей по доказыванию по делам, возникающим из публичных правоотношений, при подаче заявления отличается от общего порядка.*

Так, в соответствии со статьей 249 ГПК РФ, статьей 6 Федерального закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» процессуальная обязанность по документальному доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший норма-

<sup>169</sup> Статья 155.1 введена в действие Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. N 66-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации».

<sup>170</sup> Термин «наличие технической возможности» в ГПК РФ, не разъясняется. Ранее суды общей юрисдикции отказывали в использовании системы видеоконференцсвязи в связи с отсутствием технической возможности (Апелляционное определение Иркутского областного суда от 20.07.2012 по делу N 33-5947/2012). Что подразумевается под наличием технической возможности в арбитражном процессе, разъясняется в Постановлении Пленума ВАС РФ от 17 февраля 2011 года N 12 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 27 июля 2010 года N 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» – это наличие в арбитражном суде исправной системы видеоконференцсвязи и объективной возможности провести судебное заседание данным способом в пределах установленного законом срока рассмотрения дела.

тивный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие). То есть в отличие от положений по доказыванию принятых в исковом производстве, гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод. Это значительно упрощает возможности общественности при рассмотрении в судах дел такой категории, но все-таки, если имеется возможность, то лучше заранее собрать необходимые доказательства подтверждающую позицию заявителя.

При рассмотрении и разрешении дел, в случае непредставления органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия решения, в целях правильного разрешения дела суд может истребовать доказательства по своей инициативе. Должностные лица, не исполняющие требований суда о предоставлении доказательств, могут быть подвергнуты штрафу.

### **3.3.14. Меры обеспечения иска. Судебное запрещение**

Частью 4 Статьи 9 Конвенции предусмотрено обеспечение адекватных и эффективных средств правовой защиты, включая при необходимости средство правовой защиты в виде судебного запрещения.

Судебный запрет – правовой механизм, обычно принимаемый в рамках судебного рассмотрения, который требует принятия действий, или скорее, приостановления действий или комплекса действий, каким-то образом связанных с судебным разбирательством. Судебный запрет зачастую является центральным элементом при рассмотрении дел о защите окружающей среды<sup>171</sup>. Он позволяет тому или иному лицу добиться распоряжения, предписывающего другому лицу совершить определенные действия, например, обеспечить доступ к информации или к промышленному объекту, провести публичное слушание или прекратить незаконную деятельность. В случае дел, связанных с окружающей средой, запрещения, которые позволяют суду заставить определенное лицо прекратить нарушение или предпринять конкретные действия, носят более гибкий характер и в большей степени соответствуют экологической или другой проблеме, являющейся предметом спора, чем другие средства правовой защиты, такие как денежная компенсация или уголовные санкции<sup>172</sup>.

Обеспечение иска может быть реализовано через приостановление финансирования, проектирования, строительства, выпуска продукции и других мер. Так, в середине 80-х годов XX века органы власти в г. Львове выдали разрешение на строительство жилого комплекса. Строительство этого комплекса было запланировано на площади в старом центре города, на территории, включающей зеленый парк. Этот комплекс не был изначально предусмотрен в документах городского планирования. Упомянутые площадь и парк были расположены перед местным собором и использовались многими жителями и прихожанами как место отдыха.

171 Пособие по доступу к правосудию к Орхусской Конвенции. РЭЦ для Центральной и Восточной Европы/ под. Редакцией Стивена Стека. 2004. Венгрия. С. 52.

172 Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН /Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лэфковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева. С. 217.

Жители наняли адвокатскую фирму, занимающуюся вопросами защиты окружающей среды, чтобы подать от их имени иск против разрешения на строительство. Вскоре после возбуждения дела истцы связались со своими юристами, поскольку строительная компания уже завезла оборудование, чтобы начать подготовку строительной площадки. Одним ранним субботним утром жители района перекрыли путь на площадь бульдозерам и тяжелой технике. А тем временем их юристы связались с судьей и обратились с просьбой о наложении временного судебного запрета на начало компанией каких-либо работ, пока не будет принято решение по этому делу. Потребовалось судебное постановление и визит судебного исполнителя и милиции, чтобы добиться выполнения запрета. Однако когда позже в том же году было отменено разрешение на строительство согласно решению суда, деревья все еще были на месте<sup>173</sup>.

В России ГПК РФ (главой 13) регламентированы вопросы обеспечения иска.

Так суд, по заявлению лиц, участвующих в деле, может принять следующие меры по обеспечению иска:

- наложение ареста на имущество, принадлежащее ответчику и находящееся у него или других лиц;
- запрещение ответчику совершать определенные действия;
- запрещение другим лицам совершать определенные действия, касающиеся предмета спора, в том числе передавать имущество ответчику или выполнять по отношению к нему иные обязательства;
- и другие меры.

Суд может одновременно применить несколько мер по обеспечению иска.

В рамках этих запретов возможно временное ограничение как на период рассмотрения дела в суде, так и до выполнения определенных условий (предписаний) по решению суда.

Обеспечение иска допускается во всяком положении дела, если непринятие мер по обеспечению иска может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда.

Процессуальное законодательство РФ не ограничивает заявителей в отношении заявлений о применении судебных запретов как в отношении частных лиц, так и организаций, государственных органов. Но имеются исключения. Так, например, суд не может приостановить действие обжалуемого нормативного правового акта (часть 7 статьи 252 ГПК РФ). А вот при подаче заявления об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего суд вправе приостановить действие оспариваемого решения, действия (бездействия) как по заявлению лиц, участвующих в деле, так и по собственной инициативе (часть 4 статьи 254 ГПК РФ).

Вопрос о приостановлении действия оспариваемого решения может разрешаться судом на любой стадии производства по делу: при под-

173 Е. Лаевская, Е. Гончарова//Выполнение положений Орхусской конвенции в Беларуси. Пособие для представителей гражданского общества. 2004. Украина.С. 87.

готовке дела к судебному разбирательству, в ходе рассмотрения дела, а также после разрешения дела, но до момента вступления решения суда в законную силу, если из приобщенных к делу материалов, объяснений заявителя следует, что приостановление действия оспариваемого решения может предотвратить возможные негативные последствия для заявителя<sup>174</sup>.

Суд вправе вынести определение о приостановке/прекращении деятельности, нарушающей законодательство, относящееся к окружающей среде.

Заявление об обеспечении иска рассматривается в день его поступления в суд без извещения ответчика, других лиц, участвующих в деле. О принятии мер по обеспечению иска суд выносит определение которое приводится в исполнение немедленно.

В случае отказа от добровольного исполнения определения суда возможно принудительное исполнение судебных актов в рамках предусмотренных Федеральным законом «Об исполнительном производстве» от 2 октября 2007 года №229-ФЗ,<sup>175</sup> через службу судебных приставов<sup>176</sup>.

При нарушении вынесенных судом запрещений виновные лица подвергаются штрафу. Кроме того, истец вправе в судебном порядке требовать от этих лиц возмещения убытков, причиненных неисполнением определения суда об обеспечении иска.

Статьей 143 ГПК РФ предусмотрена замена одних мер по обеспечению иска другими. Так, например, при обеспечении иска о взыскании денежной суммы ответчик взамен принятых судом мер по обеспечению иска вправе внести на счет суда истребуемую истцом сумму.

Сегодня в России основными препятствиями, сдерживающими применение судебных запрещений по вопросам, касающимся окружающей среды для общественности, являются большие расходы в связи с обеспечением как на стадии принятия мер, так и в случае отказа в удовлетворении иска.

В гражданском судопроизводстве судья или суд, допуская обеспечение иска, может потребовать от истца предоставления обеспечения возможных для ответчика убытков. Ответчик же после вступления в законную силу решения суда, которым в иске отказано, вправе предъявить к истцу иск о возмещении убытков, причиненных ему мерами по обеспечению иска, принятыми по просьбе истца.

Кроме того, судьи очень часто отказывают в удовлетворении заявлений обеспечения иска, таких как приостановление деятельности или приостановления финансирования осуществления этой деятельности.

Для того, чтобы применение судебных запретов в качестве меры по обеспечению экологических исков в России стало эффективным, необходимо по данной категории дел ввести обязательное судебное запрещение до решения дела по существу.

---

174 См. п. 19 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. N 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». Российская газета, N 27 от 18 февраля 2009 года.

176 Собрание законодательства РФ от 8 октября 2007 г. № 41, ст. 4849.

177 Деятельность судебных приставов регулируется Федеральным законом «О судебных приставах» от 21 июня 1997 года № 118-ФЗ. Собрание законодательства РФ от 28 июля 1997 г. № 30, ст. 3590.

### 3.3.15. Привлечение экспертов

При рассмотрении в суде дел в защиту окружающей среды, о возмещении ущерба здоровью и имуществу граждан, как правило, требуются доказательства в виде заключения экспертов. Поскольку бремя доказывания, особенно по материальным искам, лежит на истце, то следует еще до подачи иска в суд проконсультироваться с экспертами в данной области о видах и перспективах проведения судебных экспертиз.

В ходе судебного процесса при возникновении вопросов, требующих специальных знаний в различных областях, суд может сам или по ходатайству сторон назначить экспертизу, проведение которой может быть поручено судебно-экспертному учреждению, конкретному эксперту или нескольким экспертам<sup>178</sup> (статья 791 ГПК РФ).

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 года N 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды», пунктом 40, установлено, что при разрешении исковых требований о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, судам необходимо устанавливать не только факт причинения вреда, но и его последствия, выразившиеся в виде деградации естественных экологических систем, истощении природных ресурсов и иных последствий. В связи с этим для разрешения вопросов, требующих специальных познаний в области экологии, в том числе и при определении размера вреда, причиненного экологическим правонарушением, по делу должны проводиться соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и других.

В случае назначения судебной экспертизы каждая из сторон имеет право:

- просить суд назначить проведение экспертизы в конкретном судебно-экспертном учреждении или поручить ее конкретному эксперту. Здесь возникает вопрос где общественности найти эксперта? Лучше всего попробовать найти необходимых экспертов через экологические НКО, поскольку многие из таких экспертов могут оказать вам помощь либо за минимальное вознаграждение, либо бесплатно. Кроме того, такие эксперты скорее всего будут иметь надежную репутацию в исследуемой сфере;
- заявлять отвод эксперту;
- формулировать вопросы для эксперта;
- знакомиться с определением суда о назначении экспертизы и со сформулированными в нем вопросами;
- знакомиться с заключением эксперта;
- ходатайствовать перед судом о назначении повторной, дополнительной, комплексной или комиссионной экспертизы.

Иногда для проведения исследования необходимы материалы и документы, которые находятся только в распоряжении ответчика, и он может уклоняться от их предоставления. В этих случаях суд в зависимости от

<sup>178</sup> Особенности деятельности экспертов и проведения экспертиз регулируются Федеральным законом «О государственной судебно-экспертной деятельности в РФ» от 31 мая 2001 г. N 73-ФЗ. Собрание законодательства РФ от 4 июня 2001 г. № 23, ст. 2291.

того, какая сторона уклоняется от экспертизы, а также какое для нее она имеет значение, вправе признать факт, для выяснения которого экспертиза была назначена, установленным или опровергнутым.

Эксперт, которому поручено судом принять к производству экспертизу, обязан:

- провести полное исследование представленных материалов и документов;
- дать обоснованное и объективное заключение по поставленным перед ним вопросам и направить его в суд, назначивший экспертизу;
- явиться по вызову суда для личного участия в судебном заседании и ответить на вопросы, связанные с проведенным исследованием и данным им заключением.

В случаях недостаточной ясности или неполноты заключения эксперта суд может назначить дополнительную экспертизу, а в связи с возникшими сомнениями в правильности или обоснованности ранее данного заключения, наличием противоречий в заключениях нескольких экспертов суд может назначить по тем же вопросам повторную экспертизу, проведение которой поручается другому эксперту или другим экспертам.

Назначение и проведение экспертиз в суде, как правило, сильно затягивает рассмотрение дела, поскольку на время проведения экспертизы производство по делу может быть приостановлено. Но иногда без соответствующих заключений суд не может принять обоснованное решение. Поэтому перед заявлением о проведении экспертизы необходимо взвесить все «за» и «против» последствий ее проведения, возможных материальных расходов, времени и др.

### **3.3.16. Решение суда и его реализация**

*Принятие решения и его реализация по исковым заявлениям регулируется главой 16 ГПК РФ.*

Постановление суда первой инстанции, которым дело разрешается по существу, принимается в форме решения суда. Суд принимает решение по заявленным истцом требованиям, однако он может выйти за пределы заявленных требований в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Решение суда принимается немедленно после разбирательства дела. Резолютивную часть решения суд должен объявить в том же судебном заседании, в котором закончилось разбирательство дела. Составление мотивированного решения суда может быть отложено на срок не более чем пять дней.

Суд, принявший решение по делу, может по своей инициативе или по заявлению лиц, участвующих в деле, принять дополнительное решение суда в случае, если:

- по какому-либо требованию, по которому лица, участвующие в деле, представляли доказательства и давали объяснения, не было принято решение суда;
- суд, разрешив вопрос о праве, не указал размер присужденной суммы, имущество, подлежащее передаче, или действия, которые обязан совершить ответчик;

- судом не разрешен вопрос о судебных расходах.

В случае, если суд устанавливает определенный порядок и срок исполнения решения суда, обращает решение суда к немедленному исполнению или принимает меры по обеспечению его исполнения, на это указывается в резолютивной части решения суда.

При принятии решения суда, обязывающего ответчика совершить определенные действия, не связанные с передачей имущества или денежных сумм, суд в том же решении может указать, что, если ответчик не исполнит решение в течение установленного срока, истец вправе совершить эти действия за счет ответчика с взысканием с него необходимых расходов. В случае, если указанные действия могут быть совершены только ответчиком, суд устанавливает в решении срок, в течение которого решение суда должно быть исполнено. Решение суда, обязывающее организацию или коллегиальный орган совершить определенные действия (исполнить решение суда), не связанные с передачей имущества или денежных сумм, исполняется их руководителем в установленный срок. В случае неисполнения решения без уважительных причин суд, принявший решение, либо судебный пристав-исполнитель применяет в отношении руководителя организации или руководителя коллегиального органа меры, предусмотренные федеральным законом.

Решения суда вступают в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование, если они не были обжалованы.

В случае подачи апелляционной жалобы решение суда вступает в законную силу после рассмотрения судом этой жалобы, если обжалуемое решение суда не отменено. Если определением суда апелляционной инстанции отменено или изменено решение суда первой инстанции и принято новое решение, оно вступает в законную силу немедленно.

После вступления в законную силу решения суда стороны, другие лица, участвующие в деле, их правопреемники не могут вновь заявлять в суде те же иски, требования, на том же основании, а также оспаривать в другом гражданском процессе установленные судом факты и правоотношения.

Решение суда приводится в исполнение после вступления его в законную силу, за исключением случаев немедленного исполнения.

*Принятие решения суда и его реализация по заявлениям урегулированы статьей 258 ГПК РФ, статьей 7 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».*

Суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.

Решение суда направляется для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа государственной власти, органа местного

самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействие) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу.

В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет меру ответственности государственного служащего, предусмотренную Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», другими федеральными законами, вплоть до представления об увольнении. Ответственность может быть возложена как на тех, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и на тех, кем представлена информация, ставшая основанием для незаконных действий (решений). Убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в установленном Гражданским кодексом Российской Федерации порядке.

Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемое решение или действие принято либо совершено в соответствии с законом в пределах полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, и права либо свободы гражданина не были нарушены.

После вступления в законную силу решения суда по делу, возникающему из публичных правоотношений, лица, участвующие в деле, а также иные лица не могут заявлять в суде те же требования и по тем же основаниям.

В суд и гражданину должно быть сообщено об исполнении решения суда не позднее, чем в течение месяца со дня получения решения. Решение суда исполняется по следующим правилам (статья 206 ГПК РФ):

- при принятии решения суда, обязывающего ответчика совершить определенные действия, не связанные с передачей имущества или денежных сумм, суд в том же решении может указать, что, если ответчик не исполнит решение в течение установленного срока, истец вправе совершить эти действия за счет ответчика с взысканием с него необходимых расходов;
- в случае если указанные действия могут быть совершены только ответчиком, суд устанавливает в решении срок, в течение которого решение суда должно быть исполнено. Решение суда, обязывающее организацию или коллегиальный орган совершить определенные действия (исполнить решение суда), не связанные с передачей имущества или денежных сумм, исполняется их руководителем в установленный срок. В случае неисполнения решения без уважительных причин суд, принявший решение, либо судебный пристав-исполнитель применяет в отношении руководителя организации или руководителя коллегиального органа меры, предусмотренные федеральным законом.

## 3.4. ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЯ ПО ДЕЛУ

### 3.4.1. Производство в суде апелляционной инстанции

Решения суда первой инстанции, не вступившие в законную силу, могут быть обжалованы в апелляционном порядке.

Апелляционная жалоба подается через суд, принявший решение в течение месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Апелляционная жалоба должна содержать:

- наименование суда, в который подаются апелляционная жалоба, представление;
- наименование лица, подающего жалобу, представление, его место жительства или место нахождения;
- указание на решение суда, которое обжалуется;
- требования лица, подающего жалобу, или требования прокурора, приносящего представление, а также основания, по которым они считают решение суда неправильным;
- перечень прилагаемых к жалобе, представлению документов.
- квитанция об оплате государственной пошлины.

Апелляционная жалоба подписывается лицом, подающим жалобу, или его представителем.

Суд первой инстанции после получения апелляционной жалобы, представления обязан направить лицам, участвующим в деле, копии жалобы, представления и приложенных к ним документов.

Лица, участвующие в деле, вправе представить в суд первой инстанции возражения в письменной форме относительно апелляционной жалобы, представления с приложением документов, подтверждающих эти возражения.

По результатам рассмотрения апелляционной жалобы, представления суд вправе:

- оставить решение суда первой инстанции без изменения, апелляционную жалобу, представление без удовлетворения;
- отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по делу новое решение;
- отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить заявление без рассмотрения полностью или в части;
- оставить апелляционную жалобу, представление без рассмотрения по существу, если жалоба, представление поданы по истечении срока апелляционного обжалования и не решен вопрос о восстановлении этого срока.

Постановление суда апелляционной инстанции выносится в форме апелляционного определения.

Основаниями для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке являются:

- неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела;
- недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;
- несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела;
- нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

### **3.4.2. Пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений (производство в суде кассационной и надзорной инстанциях)**

Вступившие в законную силу судебные постановления, за исключением судебных постановлений Верховного Суда Российской Федерации, могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права и законные интересы нарушены судебными постановлениями.

Судебные постановления могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу при условии, что лицами, указанными в части первой настоящей статьи, были исчерпаны установленные ГПК РФ способы обжалования судебного постановления до дня вступления его в законную силу.

Производство в суде кассационной инстанции регулируется Главой 41 ГПК РФ и постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. N 29 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции».

Вступившие в законную силу судебные постановления, за исключением судебных постановлений Верховного Суда Российской Федерации, могут быть обжалованы в суд кассационной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права и законные интересы нарушены судебными постановлениями в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу при условии, что были исчерпаны иные установленные ГПК РФ способы обжалования судебного постановления до дня вступления его в законную силу.

Основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Постановление или определение суда кассационной инстанции вступает в законную силу со дня его принятия.

Производство в суде надзорной инстанции регулируется главой 41.1. ГПК РФ.

Вступившие в законную силу судебные постановления, могут быть пересмотрены в порядке надзора Президиумом Верховного Суда Российской Федерации по жалобам лиц, участвующих в деле, и других лиц, если их права, свободы и законные интересы нарушены этими судебными постановлениями.

Надзорная жалоба подается непосредственно в Верховный Суд Российской Федерации.

Судебные постановления подлежат отмене или изменению, если при рассмотрении дела в порядке надзора Президиум Верховного Суда РФ установит, что соответствующее обжалуемое судебное постановление нарушает:

- права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации;
- права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы;
- единообразие в толковании и применении судами норм права.

Постановление Президиума Верховного Суда РФ вступает в законную силу со дня его принятия и обжалованию не подлежит.

Оценивая правовую базу для обращения в суды, можно сказать, что она вполне достаточна и дает реальные гарантии для защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду.

### **3.5. ПРОИЗВОДСТВО ПО РАССМОТРЕНИЮ ЗАЯВЛЕНИЙ О ПРИСУЖДЕНИИ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА СУДОПРОИЗВОДСТВО В РАЗУМНЫЙ СРОК ИЛИ ПРАВА НА ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНОГО ПОСТАНОВЛЕНИЯ В РАЗУМНЫЙ СРОК**

Пунктом 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>179</sup> закреплено право каждого в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Аналогичное требование установлено и Орхусской Конвенцией (пункт 1, 4 статьи 9 Конвенции) и обязывает обеспечить адекватные и эффективные меры правой защиты, среди которых предусмотрена своевременность рассмотрения судебного дела. То есть речь идет о быстрой процедуре рассмотрения.

Право на судебную защиту, включающее право на исполнение судебного акта, гарантировано статьей 46 Конституции Российской Федерации. Это положение получило развитие в Федеральном законе «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» от 30 апреля 2010 г. N 68-ФЗ<sup>180</sup>.

179 Собрание законодательства РФ, 08.01.2001, №2, ст. 163

180 Собрание законодательства РФ от 03 мая 2010 г. N 18, ст. 2144

Порядок производства по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок регулируется главой 22.1 ГПК РФ.

Особенности рассмотрения данной категории дел отражены в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ N 30, Пленума ВАС РФ N 64 от 23 декабря 2010 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»<sup>181</sup>.

В заявлении о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок должны быть указаны:

- наименование суда, в который подается заявление;
- наименование лица, подающего заявление, с указанием его процессуального положения, места нахождения или места жительства, наименования ответчика и других лиц, участвующих в деле, их место нахождения или место жительства;
- сведения о судебных постановлениях, принятых по делу, наименования судов, рассматривавших дело, предмет спора или ставшие основанием для возбуждения уголовного дела обстоятельства, сведения об актах и о действиях органа, организации или должностного лица, на которые возложены обязанности по исполнению судебных постановлений;
- общая продолжительность судопроизводства по рассмотренному судом делу, исчисляемая со дня поступления искового заявления или заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного постановления по гражданскому делу либо с момента начала осуществления уголовного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора, или общая продолжительность производства по исполнению судебного постановления;
- обстоятельства, известные лицу, подающему заявление, и повлиявшие на длительность судопроизводства по делу или на длительность исполнения судебных постановлений;
- доводы лица, подающего заявление, с указанием основания для присуждения компенсации и ее размера;
- последствия нарушения права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок и их значимость для заявителя;
- реквизиты банковского счета лица, подающего заявление, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию;
- перечень прилагаемых к заявлению документов.

---

181 Российская газета от 14 января 2011 г., N 5

При рассмотрении заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного постановления в разумный срок суд устанавливает факт нарушения права заявителя на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного постановления в разумный срок исходя из доводов, изложенных в заявлении, содержания принятых по делу судебных постановлений, из материалов дела и с учетом следующих обстоятельств:

- правовая и фактическая сложность дела;
- поведение заявителя и других участников гражданского процесса;
- достаточность и эффективность действий суда или судьи, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения дела;
- достаточность и эффективность осуществляемых в целях своевременного исполнения судебного постановления действий органов, организаций или должностных лиц, на которые возложены обязанности по исполнению судебного постановления;
- общая продолжительность судебного разбирательства по делу и неисполнения судебного постановления.

Решение суда о присуждении компенсации подлежит немедленному исполнению.

### 3.6. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДОВ

Часть 5 статьи 9 Конвенции обязывает стороны предоставлять общественности информацию о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения дел и принятия решений.

В России Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности судов, осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, устанавливающими порядок судопроизводства, полномочия и порядок деятельности судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества, Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» от 22.12.2008 N 262-ФЗ<sup>182</sup>, другими федеральными законами, а в отношении конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей – также законодательством субъектов Российской Федерации. Правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением доступа к информации о деятельности судов, осуществляется также регламентами судов и (или) иными актами, регулирующими вопросы внутренней деятельности судов, актами Судебного департамента, актами органов судейского сообщества.

Общественность имеет доступ к решениям судов, принимаемым по вопросам, касающимся окружающей среды, в случаях, если суды публикуют решения на интернет сайтах. Решения, вынесенные Верховным

<sup>182</sup> Собрание законодательства РФ от 29 декабря 2008 г. N 52 (ч. 1), ст. 6217.

судом РФ, Высшим Арбитражным судом РФ, являются общедоступными. С ними можно ознакомиться на официальных Интернет-сайтах судов, в специализированных печатных изданиях судов, правовых системах.

### 3.7. ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Европейский суд по правам человека это международный судебный орган защиты прав человека, предусмотренный Конвенцией о защите прав человека и основных свобод<sup>183</sup>. Этот международный договор подписан в 1950 году и вступил в силу 3 сентября 1953 года.

Любой гражданин, житель, НКО или группа людей страны Совета Европы, считающие, что их права и свободы, закрепленные какой-либо статьей Конвенции, были нарушены, могут обратиться с жалобой в Европейский суд по правам человека.

Россия ратифицировала Конвенцию 30 марта 1998 года<sup>184</sup>. Юрисдикция суда распространяется только на те права, которые гарантированы этой Конвенцией. Не смотря на то, что в самой Конвенции непосредственно нет статей о благоприятной окружающей среде, тем не менее Европейский суд принял несколько решений, признав нарушения прав человека в результате загрязнения окружающей среды. В таких делах речь в основном идет о нарушениях таких статей Конвенции как: статьи 2, гарантирующей право на жизнь, статьи 6, гарантирующей право на судебное разбирательство, статьи 8, гарантирующей право на уважение частной и семейной жизни, статьи 10, гарантирующей право на свободу выражения мнения.

Так, в деле Лопес Остра против Испании (1994 г.)<sup>185</sup> суд указал, что «конечно, сильное загрязнение окружающей среды может сказаться на благополучии людей в такой степени, что крайне отрицательно отразится на их личной и семейной жизни, не подвергая, однако, серьезной опасности их здоровье». В жалобе, поданной 14 мая 1990 г., заявительница, ссылаясь на статью 8 п. 1 и статью 3 Конвенции, утверждала, что нарушено ее право на жилище, а также, что она подверглась недостойному обращению, поскольку недалеко от ее дома находится предприятие по переработке жидких и твердых отходов, которое длительное время является источником неприятных запахов, шума и вредных испарений. Она возложила ответственность за создавшееся положение на испанские власти, обвинив их в безответственном отношении к данной проблеме.

Суд, рассмотрев жалобу постановил, что имело место нарушение статьи 8 Конвенции, государство-ответчик должно выплатить заявительнице в трехмесячный срок 4 000 000 (четыре миллиона) испанских песет в возмещение понесенного ею ущерба, а также 1 500 000 (один миллион пятьсот тысяч) испанских песет в компенсацию судебных издержек и расходов за вычетом 9 700 (девяти тысяч семисот) французских франков.

183 Собрание законодательства РФ от 08 января 2001 г. № 2, ст. 163.

184 Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». Собрание законодательства РФ от 6 апреля 1998 г., № 14, ст. 1514.

185 <http://www.echr.ru/documents/doc/2461414/2461414.htm>

После дела Лопес Остры начали появляться аналогичные дела, например, Герра и другие против Италии (1998 г.). 40 заявителей проживали в коммуне, в километре от которой находится химическое предприятие Эникем агрикультура С.п.а., граничащее с территорией коммуны де Монте Сант'Анджело. В 1988 г. завод был классифицирован как предприятие, представляющее повышенную опасность. Заявители утверждали, что в рамках производственного цикла предприятие якобы произвело выброс в атмосферу большого количества опасных веществ. Кроме того, и ранее на нем случались аварии, наиболее серьезная из которых произошла 26 сентября 1976 г., когда 150 человек было госпитализировано в результате острого отравления мышьяком.

Суд отметил, что серьезное загрязнение окружающей среды может отразиться на благосостоянии лиц и лишить их возможности пользоваться своим жилищем таким образом, что неблагоприятно отразится на их личной и семейной жизни. В данном случае, вплоть до прекращения производства удобрений в 1994 году, заявители были оставлены без наиболее важной информации, позволявшей им оценить степень опасности для них и их близких в том случае, если бы они продолжали проживать на территории Манфредонии, коммуны, подверженной особому риску в случае аварии на предприятии. Таким образом, Суд пришел к выводу о невыполнении государством-ответчиком своего обязательства по обеспечению права заявителей на уважение их личной и семейной жизни в нарушение статьи 8 ЕКПЧ<sup>186</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что обращаться в Европейский суд по правам человека по вопросам окружающей среды, гарантированных как Орхусской Конвенцией, так и российским законодательством, возможно. Но необходимо учитывать, что это сложный и долгий процесс, требующий четкого соблюдения нескольких условий:

- предметом жалобы могут быть только права и свободы, гарантируемые конвенцией или ее протоколами.
- Европейский Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения со стороны государств-участников конвенции их прав, признанных в конвенции или в протоколах к ней.
- жалоба должна быть подана не позднее чем через шесть месяцев после окончательного рассмотрения вопроса компетентным государственным органом. Этот срок восстановлению не подлежит. При определении шестимесячного срока Суд не принимает во внимание обращения о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений, приговоров и определений (например, в порядке надзора), о пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам, иные жалобы и обращения о пересмотре дела, подаваемые в судебные органы и прокуратуру, в Конституционный Суд, а также в административные органы, поскольку такие обращения не рассматриваются Судом как эффективные средства правовой защиты по смыслу пункта 1 статьи 35 Конвенции. Исключение составляют жалобы в порядке

<sup>186</sup> [http://europeancourt.ru/uploads/ECHR\\_Guerra\\_and\\_Others\\_v\\_Italy\\_19\\_02\\_1998.pdf](http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Guerra_and_Others_v_Italy_19_02_1998.pdf)

надзора в арбитражном процессе, которые рассматриваются в качестве эффективного средства правовой защиты согласно прецедентной практике Европейского Суда<sup>187</sup>.

- жаловаться можно только на те нарушения, которые имели место после 5 мая 1998 года.
- жалоба может быть признана приемлемой по существу, только если заявителем были исчерпаны все внутригосударственные средства защиты своего права; для России исчерпанием внутренних средств правовой защиты будет прохождение заявителем первой, апелляционной и кассационной инстанций.
- жалобы, направляемые в Европейский суд, должны касаться событий, за которые несет ответственность государственная власть. Жалобы против частных лиц и организаций Европейским судом не принимаются к рассмотрению.
- необходимо правильно заполнить Формуляр жалобы, который можно найти на официальном сайте Европейского суда по правам человека.
- направить жалобу можно как в электронном виде, так и по почте.
- к жалобе необходимо приложить решения Российских судов и иные материалы, которые вы сочтете необходимыми, в подтверждение своей позиции.
- подача жалобы никаким налогом не облагается.

---

<http://www.espch.ru/content/view/171/1/>

## ПРИЛОЖЕНИЕ I. Библиография

---

1. Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. ЕЭК ООН / Подготовлено С. Стеком, С. Кэйси-Лефковиц, в сотрудничестве с Е. Ендошка, 2000. Нью-Йорк и Женева.
2. Двери в демократию: Современные тенденции участия общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды в Западной Европе.
3. Пособие по доступу к правосудию к Орхусской Конвенции. РЭЦ для Центральной и Восточной Европы/ под. Редакцией Стивена Стека. 2004. Венгрия.
4. М.Т. Надь, М. Большакова, К. Тингас, Р. Йорданов, П. Антонов /Выполнение положений Орхусской Конвенции в странах Восточной Европы и Кавказа. Пособие для представителей гражданского общества. 2004. Киев, Украина.
5. Е. Лаевская, Е. Гончарова//Выполнение положений Орхусской конвенции в Беларуси. Пособие для представителей гражданского общества. 2004. Украина.
6. С. Кравченко. Победы и поражения организаций экологического права общественного интереса в Восточной Европе. Environmental citizen suits at thirtysomething: A celebration and summit Winder Symposium.2003.
7. Обжалование в суде незаконных решений власти. Практическое пособие для граждан и общественных организаций/под ред. Ю.Я. Якель. Москва. 2003. С. 19.
8. Экологическое право: учебник/ М.М. Бринчук.-4-е издание. Москва: Эксмо, 2010.
9. Комментарий к Конституции РФ/ под редакцией В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. Москва: Эксмо, 2009.
10. Комментарий к ГПК РФ/ под редакцией заслуженного юриста РСФСР, д.ю.н., профессора М.С. Шакаряна. Москва. 2007.
11. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.).
12. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.).
13. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ.
14. Федеральный закон от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней».
15. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ.
16. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ.
17. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ.
18. Налоговый кодекс РФ, часть вторая от 5 августа 2000 года N 117-ФЗ.
19. Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. N 66-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации».
20. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. N 4866-1.

21. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ.
22. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ.
23. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ.
24. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. N 2202-1.
25. Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года N 2124-1.
26. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ.
27. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ.
28. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 года N 69-ФЗ.
29. Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» от 27 июля 2010 года N 193-ФЗ.
30. Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11 августа 1995 года N 135-ФЗ.
31. Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. N 324-ФЗ
32. Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 года N 63-ФЗ.
33. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 1 ноября 1995 года № 170-ФЗ.
34. Федеральный закон «Об исполнительном производстве» от 2 октября 2007 года №229-ФЗ.
35. Федеральный закон «О судебных приставах» от 21 июня 1997 года № 118-ФЗ.
36. Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в РФ» от 31 мая 2001 г. N 73-ФЗ.
37. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2012 год.
38. Определение Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 г. N 6-О.
39. Постановление Конституционного Суда РФ от 05 февраля 2007 г. N 2-П.
40. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2012 года № 1240 «О порядке и размере взимания процессуальных издержек связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданских дел, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного суда РФ о признании утратившим силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства РФ»/
41. Приказ Госкомэкологии РФ от 23 июля 1998 года N 448 «Об утверждении Перечня нормативных правовых документов, рекомендуемых к использованию при оценке и возмещении вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений».

42. Приказ Минприроды России от 28 апреля 2010 года N128 «Об утверждении Административного регламента Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок».
43. Приказ Минприроды России от 13 мая 2010 года N 153 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов гражданам в установленный законодательством Российской Федерации срок».
44. Приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 года N 45 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».
45. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. N 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».
46. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 года N 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды».
47. Постановлении Пленума ВАС РФ от 17 февраля 2011 года N 12 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 27 июля 2010 года N 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации».
48. Решение Верховного Суда РФ от 22 января 2004 г. N ГКПИ03-1225 по заявлению К. и ОМННО «Совет Гринпис» о признании недействующим постановления Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. N 571 «О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике».
49. Апелляционное определение Иркутского областного суда от 20.07.2012 по делу N 33-5947/2012.



**Миссия WWF**  
Остановить деградацию естественной среды планеты для достижения гармонии человека и природы.

[www.wwf.ru](http://www.wwf.ru)

**Всемирный фонд дикой природы (WWF)**  
109 240, а/я 3, г. Москва  
(495) 727 09 39