**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ**

**ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**«ТВЕРСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

**КАФЕДРА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА И ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

**40.03.01. Юриспруденция**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

Правовые формы участия общественности при принятии экологически значимых решений

Выполнил: студент 31 гр.

Аверьянов Данила Вадимович

Научный руководитель: к. ю. н, доцент

Васильчук Ю. В.

Тверь, 2020

Содержание

Введение…………………………………………………………………………...3

§ 1 1.1 История становления института участия общественности при принятии экологически значимых решений………………………..………………………5

§ 2 2.1 Значение правового механизма для института участия общественности при принятии экологически значимых решений……...………………………....6

2.2 Общественная экологическая экспертиза как форма участия общественности при принятии экологически значимых решений ………..…...8

2.3 Общественный экологический контроль как форма участия общественности при принятии экологически значимых решений..…………..10

2.4 Публичные слушания как форма участия общественности при принятии экологически значимых решений……………………………………………….21

Заключение……………………………………………………………………….26

Библиографический список……………………………………………………..28

Введение

На сегодняшний день окружающая среда, жизнь и здоровье граждан испытывают негативное влияние от хозяйственной и иной деятельности. Последствием данной деятельности является ухудшение экологической обстановки, нарушение права граждан на благоприятную окружающую среду и другие.

С развитием предприятий в России увеличился объем производимых выбросов и сбросов. Для предотвращения загрязнения окружающей среды до состояния непригодной для проживания человека, а также для поддержания стабильного состояния природы следует соответствовать требованиям экологического законодательства.

На современном этапе взаимодействия человека и природы характеризуется как истощение природных ресурсов и негативное влияние на биосферу.

Накопленный опыт предыдущих лет показал, что необходимо качественно изменить научно-теоретический, юридический, организационный и иные основы принятия и реализация решений, отражающихся на состоянии окружающей природной среды[[1]](#footnote-1).

В действующем законодательстве, которое регламентирует участие общественности при принятии экологически значимых решений, существуют ряд проблем, которые требуют научного осмысления с точки зрения концепции устойчивого развития.

Необходимо внести изменения в нормативно-правовые акты, посвященные участию общественности при принятии экологически значимых решений, для эффективного реализации данного института.

Объектом исследования является механизм общественного участия в принятии экологически значимых решений.

Предметом исследования является система отношений, складывающихся в процессе взаимодействия «власть-общество» в экологической сфере.

Целью данной работы будет являться изучение теоретических и практических проблем правового регулирования и правоприменительной практик по вопросу участия общественности при принятии экологически значимых решений.

Среди задач данной работы выделяют следующее: 1) Раскрыть содержание понятия «правовой механизм»; 2) Проследить историю становления и развития института участия общественности при принятии экологически значимых решений; 3) Определить роль участия общественности при принятии экологически значимых решений; 4) Выявить проблемы реализации механизма участия общественности при принятии экологически значимых решений и предложить способы их решения.

§1 1.1 История становления института участия общественности при принятии экологически значимых решений

Всероссийское общество охраны природа (далее – ВООП) являлось одной из первых организаций, которая осуществляла общественное экологическое движение в СССР.

С 1960-ого года можно говорить о том, что мнение общественности при принятии экологически значимых решений стало учитываться.[[2]](#footnote-2).

В период «оттепели» создаются студенческие дружины по охране природа (ДОП). В их деятельности выделялись следующие направления: борьба с браконьерами, экологическое воспитание школьников и другие.

Помимо названных, в СССР существовали многочисленные природоохранные организации: общества охотников и рыболовов, географическое общество и другие.

В 90-ые года прошлого века в СССР реформировалось экологическое законодательство. Сложилось новое мировоззрение на экологические проблемы, а также пути их решения[[3]](#footnote-3).

Общественное экологическое движение второй половины 1980-х гг. добилось значительных результатов. Массовые акции протеста, выступления лидеров «зеленого» движения в прессе и другие действия общественности не остались незамеченными.

В 90-гг. XX в. ситуация радикально изменилась. Распад СССР, экономические и политические реформы, социальные проблемы внесли свои коррективы в процесс формирования экологической политики. Изменения в законодательстве позволили расширить сферу общественного участия в принятии экологически значимых решений

§ 2 2.1 Значение правового механизма для института участия общественности при принятии экологически значимых решений

Участие общественности при принятии экологически значимых решений должно осуществляться в пределах, установленных законодательством, то есть существует четкий правовой механизм, который определяет права и обязанности общественности при осуществление указанной раннее деятельности. На наш взгляд, следует обратиться к толкованию и определению элементов такого понятия как «правовой механизм», для того чтобы в последующим иметь четкое представление о том, как же регулируется деятельность общественности при принятии экологически значимы решений.

Васильева А. В. дает следующее определение правового механизма «Под механизмом правового регулирования понимается система правовых средств, при помощи которой осуществляется правовое воздействие на общественные отношения и в обществе устанавливается определенный, соответствующий предписаниям права, порядок поведения и деятельности юридических и физических лиц — субъектов права»[[4]](#footnote-4). Стоит заметить, что понятие «правовой механизм» и «механизм правового регулирования» являются тождественными[[5]](#footnote-5).

В составе правового механизма выделяют следующие элементы: 1) нормы права, которые закреплены правовых актах, которые регулируют общественные отношения, а также деятельность физических и юридических лиц, их поведение. 2) Указанное правовое регулирование распространяется на конкретных субъектов, то есть можно говорить о действии норм права по кругу лиц. Соответственно, говоря об указанных субъектов, мы ведем речь об участниках правоотношений. 3) Важную роль играют юридические факты, которые обеспечивают возникновение, изменение или прекращению прав и/или обязанностей у субъектов права. 4) Нормами права установлена модель поведения в существующих правоотношениях между субъектами. Содержание данной модели следует обозначить следующим образом: участники правоотношений наделяются нормами права взаимными правами и обязанностями, возникающими при наступлении юридических фактов. 5) В случае неисполнения субъектом возложенных на него обязанностей, нормами права предусмотрена ответственность, которая способствует реализации правового механизма.

2.2 Общественная экологическая экспертиза как форма участия общественности при принятии экологически значимых решений

Формой участия общественности при принятии экологически значимых решений является общественная экологическая экспертиза. Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23.11.1995 N 174-ФЗ является источником правового регулирования проведения общественной экспертизы. Экологическая экспертиза – это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы 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.

Объектами общественной экологической экспертизы являются те же объекты, что и государственной, за исключением тех, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну.

В законодательстве выделяют следующие условия проведения общественной экологической экспертизы: 1) Заявление общественных организаций (объединений) о проведении общественной экологической экспертизе прошло процедуру государственной регистрации. В таком заявлении указывается определенные сведения, которые указаны в актах органа местного самоуправления. Данное заявление должно быть зарегистрировано в семидневный срок. 2) Необходимо указание в уставе этих общественных объединений в качестве основного вида деятельности охрану окружающей среды и проведение общественной экологической экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования), но, независимо от такого признания может публиковаться в средствах массовой информации. Данное заключение обязательно направляется федеральному органу исполнительной власти и органу исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.

Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется за счет собственных средств общественных объединений, организующих и проводящих эту экспертизу.

В правовом регулировании проведения общественной экологической экспертизы имеется ряд проблем, среди которых выделяют: 1) Сложности при определении органа, который осуществит регистрацию заявления, поданное общественной организацией; 2) Определения размеров финансирования; 3) Затруднение возникает при необходимости утверждения экологического заключения в установленном порядке в органах государственного управления[[6]](#footnote-6).

В связи с этим Хотулева М. В. предлагает закрепить права экспертов на доступ к документации под их персональную ответственность за сохранение конфиденциальности, также она указывает, что подобный подход был бы уместен и в случае, когда объект экспертизы содержит сведения, отнесенные к государственной тайне[[7]](#footnote-7) . В аргументацию своей позиции она приводит следующий пример: «Известен прецедент, имевший место еще до принятия Закона об экологической экспертизе, когда группа экспертов с необходимой формой допуска проводила общественную экспертизу закрытого объекта».

2.3 Общественный экологический контроль как форма участия общественности при принятии экологически значимых решений

Рассматривая такую формой участия общественности при принятии экологически значимых решений как общественный экологический контроль, следует, в-первую очередь, обратиться к легальному определению данной формы. ФЗ «Об охране окружающей среды» даётся легальное понятие экологического контроля. Экологический контроль - это система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

М.И. Васильева к общественному экологическому контролю как сфере участия общественности в охране окружающей среды относит: 1) обращения граждан и их объединений в органы государственной власти и муниципальной власти с заявлениями, жалобами, предложениями, касающимися различных аспектов природоохранного управления, в том числе запросами о предоставлении экологической информации; 2) публичные обсуждения вопросов экологически безопасного функционирования действующих производственных и иных объектов, в том числе в средствах массовой информации, в форме проведения публичных акций; 3) формализованные способы общественного участия в принятии экологически значимых решений: референдумы; общественные слушания в процедуре оценки воздействия на окружающую среду; публичные слушания по вопросам осуществления градостроительной деятельности (обсуждение проектов документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории и в других случаях); участие граждан и их объединений в государственной экологи ческой экспертизе; проведение общественной экологической экспертизы; 4) участие граждан и их объединений в работе консультативных, экспертных и наблюдательных структур при государственных органах; 5) природоохранная деятельность Общественной палаты Российской Федерации[[8]](#footnote-8). О.Л. Дубовик выделяет такие формы общественного экологического контроля как: 1) общественные слушания и их специфическая форма – парламентские слушания; 2) референдумы; 3) обществен ная экологическая экспертиза; 4) обращения в средства массовой ин формации; 5) направление жалоб, заявлений, исков в правоохранительные органы и суд[[9]](#footnote-9).

Данная правовая форма участия общественности при принятии экологически значимых является одной из гарантий обеспечения предусмотренного в ст. 42 Кон­ституции Российской Федерации права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на воз­мещение ущерба, причиненного его здоровью или иму­ществу экологическим правонарушением.

В статье 68 ФЗ «Об охране окружающей среды» законодатель выделил следующие цели обще­ственного экологического контроля: реализация права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Примером применения статьи 68 ФЗ «Об охране окружающей среды» гражданами в рамках общественного экологического контроля будет являться решение Зубцовского районного суда Тверской области, согласно которому в суд обратился прокурор в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц к органам МСУ о признании незаконным бездействия по непринятию мер по организации деятельности по сбору и транспортированию ТКО, возложении обязанности по их сбору и ликвидации (Решение от 20 сентября 2018 г. по делу № 2А-288/2018)[[10]](#footnote-10). В обосновании своих требований прокурор указывал, что в ходе проверки коллективного обращения граждан установлены факты несвоевременного удаления ТКО. Требования прокурора судом были удовлетворены.

Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

ФЗ «Об охране окружающей среды» не даёт четкого правового регулирования такой формы участия общественности при принятии экологически значимых решений как общественный экологический контроль. В связи с этим возникают проблемы связанные с порядком проведения общественного экологического контроля; правами и обязанностями общественных инспекторов, чёткая детализация указанных прав; юридические последствия проверок.

Граждане и общественные организации не наделены правомочиями по свободному доступу к территории предприятия, также они не могут проверять состояние механизмов и агрегатов, знакомиться с документацией, составлять какие-либо акты и давать предписания. Как отмечает М.И. Васильева, общественный экологический контроль является наименее урегулированным, что не позволяет ответить на ряд вопросов, которые необходимы для реализации общественного экологического контроля на практике: какие права есть у общественных инспекторов; как ограничен общественный экологический контроль; каковы объекты общественного экологического контроля; каковы юридические последствия проверки, проведенной общественным инспектором[[11]](#footnote-11).

Важнейшим инструментов общественного экологического контроля является экологический аудит. Согласно статье 1 ФЗ «Об охране окружающей среды», под экологическим аудитом понимается средство получения и оценки экологической информации об организации или ином экономическом объекте, выработки необходимых корректирующих мер и принятия решений на различных уровнях управления охраной окружающей среды и природопользованием.

При экологический аудите оценивают деятельность аудируемого лица с позиции соответствия нормам экологического права, правилам, требованиям обеспечения, как техногенной безопасности окружающей среды, так и экологической безопасности организации. Это независимая проверка на соответствие деятельности аудируемого лица требованиям не только природоохранного законодательства, но и о безопасности и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера[[12]](#footnote-12).

Экологический аудит помогает избежать коллизий, связанных с решением проблемы отходов производства и потребления, обеспечение безопасности производимых продуктов, борьба с профессиональными заболеваниями, контроль загрязнения окружающей природной среды.

Как справедливо отмечала О. Ю. Ганюхина, осуществление общественного экологического контроля сталкивается с рядом трудностей, в том числе[[13]](#footnote-13):

– отсутствием необходимого количества желающих заниматься общественным контролем (как и общественной работой вообще);

– отсутствием четко регламентированного порядка осуществления общественного экологического контроля, прав, обязанностей и ответственности общественных контролеров, а также государственных гарантий по компенсации неблагоприятных последствий такой деятельности;

– недостаточным профессиональным уровнем общественного контроля и правовой неосведомленности общественных инспекторов, что часто делает невозможным практическое использование результатов общественного экологического контроля;

– отсутствием необходимой финансовой поддержки общественного экологического контроля, в том числе сокращением грантовой помощи.

Данное утверждение актуально и на сегодняшний день. В связи с проблемами, возникающими при реализации общественного экологического контроля учеными предлагаются правовые способы решения данных вопросов. Так, Чхутиашвили Л. В. считает целесообразным ввести новый вид экологического контроля – государственно-общественный экологический контроль, сочетающий в себе государственный экологический надзор, муниципальный контроль в области охраны окружающей среды и общественный экологический контроль[[14]](#footnote-14). Его характерными признаками могут стать: 1) передача субъектам экологического контроля отдельных государственно-управленческих полномочий, устанавливаемых в соответствии с нормативными правовыми актами, для осуществления их в интересах всего общества; 2) надведомственный характер экологического контроля, которому подлежат любые организации и иные объекты в целях предотвращения загрязнений окружающей среды; 3) строгая регламентация процедур экологического контроля, нарушение которых будет грозить признанием результатов контроля недействительными; 4) решения органов государственно-общественного экологического контроля обязательны для подконтрольных субъектов, законодательством гарантируется возможность применения мер государственного принуждения; 5) финансирование за счет средств соответствующего бюджета, целевых внебюджетных фондов и иных не запрещенных законом источников. Чтобы такой экологический контроль станет наиболее эффективным механизмом реализации законодательных норм в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности, необходимо принять меры законодательного характера: 1) принять Федеральный закон «О государственно-общественном экологическом контроле», который будет включать в себя права, обязанности и ответственность должностных лиц государственных и муниципальных органов, общественных организаций и граждан; 2) законодательно восстановить в полном объеме государственную экологическую экспертизу с преодолением ее злоупотреблений

и коррупционности как одной из составляющей общественного экологического контроля; 3) открыть доступ гражданам и общественным

организациям к получению достоверных данных мониторинга атмосферного воздуха, водных объектов, статистике проведенных надзорными ведомствами проверок хозяйствующих субъектов и их результатов; 4) создать четкие правовые механизмы для реализации гражданами и общественными организациями права на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением; участие в принятии экологически значимых решений; судебную защиту прав при наличии государственных гарантий и содействия в осуществлении общественно полезной экологической деятельности.

На наш взгляд, предлагаемые Чхутиашвили Л. В. нововведения решат проблемы, возникающие в реализации такой правовой формы участия общественности при принятии экологически значимых решений как общественный экологический контроль.

Основным субъектом общественного экологического контроля в Тверской области является Общественная палата Тверской области.

В соответствии со статьей 1 Закона Тверской области от 01.10.2014 N 70-ЗО "Об Общественной палате Тверской области" Общественная палата Тверской области обеспечивает взаимодействие граждан Российской федерации, проживающих на территории Тверской области, и некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории Тверской области, с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти Тверской области и органами местного самоуправления, находящимися на территории Тверской области, в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Тверской области, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на территории Тверской области.

Общественная палата формируется на основе добровольного участия в ее деятельности граждан и некоммерческих организаций.

Совет Общественной палаты Тверской области регулярно проводит заседания, на которых обсуждаются проблемы охраны окружающей среды. 23 апреля 2020 г. региональная Общественная палата провела заседание Совета Палаты по вопросу «О влиянии экологических факторов на здоровье населения Тверской области». Затрагивались такие проблемы как: состояния основных природных объектов; качество питьевой воды; повышение уровня загрязнения атмосферного воздуха за счет выбросов от автомобильного транспорта, загрязнение почвы, воды и водоемов; здоровье людей и другие[[15]](#footnote-15). Итогами заседания стали следующие решения:

1) Предложить департаменту управления природными ресурсами и охраны окружающей   среды Тверской области:

- совместно с Государственной административно-технической инспекцией Тверской области осуществить дополнительные мероприятия по усилению контроля за организацией работ по обращению с отходами производства и потребления на территориях муниципальных образований Тверской области;

- совместно с Тверской государственной медицинской академией и Тверским государственным университетом продолжить работу по ведению электронного атласа «Оценка влияния факторов окружающей среды на здоровье населения», созданию экологического каркаса и дальнейшему увеличению числа особо охраняемых природных территорий.

2) Рекомендовать департаменту здравоохранения Тверской области с участием Тверской государственной медицинской академии внедрить утвержденные коррекционно-оздоровительные программы для детей и подростков, проживающих в неблагоприятных экологических условиях, во всех лечебно-профилактических учреждениях области.

3) Предложить департаменту образования Тверской области:

- предусмотреть меры по дальнейшей экологизации профессионально-образовательных программ в системе среднего и высшего образования, поддержке системы неформального экологического просвещения учащихся и студентов;

- рассмотреть совместно с департаментом управления природными ресурсами и охраны окружающей   среды Тверской области возможность создания областного Совета по экологическому образованию и просвещению.

4) Просить Экспертный совет при Администрации Тверской области по предоставлению субсидий НКО на реализацию социальных проектов рассмотреть вопрос об увеличении бюджетных средств, направляемых на эти цели по тематике «экология и здоровье человека».

5) Комиссиям Общественной палаты Тверской области по здравоохранению, экологии, демографии и здоровому образу жизни, развитию гражданского общества, общественным инициативам и благотворительности, профильным областным и местным общественным объединениям активизировать участие в грантовых конкурсах социальных проектов, финансируемых из федерального и областного бюджетов.

6) Рекомендовать главам муниципальных образований:

- разработать и утвердить схемы генеральной очистки населенных пунктов с учетом организации работ по уборке и утилизации производственных и бытовых отходов, а также ликвидации несанкционированных свалок;

- провести мониторинг качества продуктов питания и питьевой воды, обратив особое внимание на бесхозные артезианские скважины и колодцы.

Анализируя решения, которые были принятые на заседании, мы приходим к выводу, что они имеют четкую взаимосвязь с направлениями деятельности совета Общественной платы Тверской области, среди которых выделяют: 1) участие в реализации приоритетного проекта «Сохранение и оздоровление реки Волги»; 2) выявление и пресечение административных правонарушений в сфере недропользования, водных отношений и ограничения доступа к водным объектам, соблюдения экологических требований при обращении с отходами производства и потребления, правил охраны атмосферного воздуха, правил охоты; 3) экологическое просвещение и усиление роли общественных организаций в сфере экологического образования, воспитания и просвещения; 4) определение перспектив развития добычи и переработки торфа и сапропеля в Тверской области; 5) Сохранение существующих особо охраняемых природных территорий, расположенных в Тверской области.

Показательным примером осуществления общественного экологического контроля Общественной палатой Тверской области является реализация национального проекта «Экология», в соответствии с которым сохраняется биологическое разнообразие, включая увеличение площади особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и приведение правового статуса особо охраняемых природных территорий в соответствии с требованиями действующего законодательства, так как значительная часть ООПТ была образована в период 80-90-ые годы, их границы не были надлежащим образом установлены, отсутствуют Паспорта ООПТ, графическое описание границ, государственный кадастровый учет, а также данные в ЕГНР[[16]](#footnote-16).

В настоящее время активно осуществляется деятельность по приданию надлежащего правового статуса данным территориям. В определенной степени этому способствовало внесение изменений в закон Тверской области «Об особо охраняемых природных территориях в Тверской области», в части возможности установления границ ООПТ без проведения в ряде случаев комплексного экологического обследования. Вопросы, связанные с созданием и обеспечением режима ООПТ регионального и местного значения, являются предметом обсуждения Общественного совета при Минприроде Тверской области. Активизировалась работа Комиссии при Правительстве Тверской области по вопросам организации и функционирования особо охраняемых природных территорий. Были утверждены Паспорта ООПТ - памятника природы «Войтбутская гора», «Парк Карачарово», а также утверждены описания границ целого ряда ООПТ.

Таким образом, осуществление общественного экологического контроля Общественной палатой Тверской области является наглядным примером участия общественности при принятии экологически значимых решений. Результатами такой деятельности следует считать изменение и совершенствование законодательство в сфере экологии, улучшение качества экологического просвещения, а также придание устойчивости экологической ситуации в Тверской области.

2.4 Публичные слушания как форма участия общественности при принятии экологически значимых решений

Публичный слушания являются правовой формой участия общественности при принятии экологически значимых решений. Они связаны с оценкой воздействия на окружающую среду (далее - ОВОС) хозяйствующего субъекта.

Государство должно ставит перед собой задачу совершенствовать процедуру проведения публичных слушаний, так как публичные слушания призваны обеспечить связь между государством и общественностью, а также выражает мнение общественности при принятии экологически значимых решений[[17]](#footnote-17).

Правовое регулирования процедуры проведения публичных слушаний при ОВОС осуществляется на основе ФЗ «Об охране окружающей среды»; ФЗ «Об экологической экспертизе»; Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 N 372 "Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации" и другие.

В настоящее время, в России обязанность проведения общественных слушаний как обязательного этапа ОВОС предусмотрена Федеральным законом «Об экологической экспертизе», проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Согласно приказу Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 "Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации", а также согласно Федеральному закону "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" от 21.07.2014 N 212-ФЗ выделяют специфические особенности процедуры проведения публичных слушаний. В соответствии со статьей 32 ФЗ «Об охране окружающей среды», требования к материалам оценки воздействия на окружающую среду устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды. Материалы по оценке воздействия на окружающую среду должны быть научно обоснованы, достоверны и отражать результаты исследований, выполненных с учетом взаимосвязи различных экологических, а также социальных и экономических факторов (принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы).

Важнейшая задача организаторов таких общественных слушаний, состоит в том, чтобы на момент окончания подготовки материалов ОВОС, обеспечить их доступность и открытость для всех заинтересованных лиц, высокое качество их исполнения, выражающее научное и технико-экологическое обоснование, обеспечения участия в процедуре общественных слушаний как разработчиков ОВОС, так и экспертного сообщества, своевременный учет мнения заинтересованной общественности, участвующей в процедуре обсуждения материалов ОВОС. Соблюдение вышеперечисленных условий способствовало бы уменьшению негативных факторов, представляющих угрозу для справедливого, эффективного и честного прохождения общественных слушаний[[18]](#footnote-18).

Оценка воздействия на окружающую среду является комплексным механизмом диалога между общественностью, государством и хозяйствующим субъектом, наметившим хозяйственную деятельность и основным инструментом обеспечения учета экологических требований при планировании и проектировании новой хозяйственной деятельности, подготовке экологически значимых решений.

Следует отметить, что важную роль играет обеспечение организации процедуры общественных слушаний при ОВОС планируемой хозяйственной деятельности, которое обладало бы объективно-экологическое основание, а не становилось инструментом давления и манипуляций недобросовестных граждан и их объединений, прикрывающихся экологическими ценностями в целях достижения своих личных интересов, а также получения собственной экономической, политической выгоды[[19]](#footnote-19).

Институт публичных слушаний не является совершенным и полностью не регламентирован нормами права. В связи с этим в нем выделяют следующие проблемы[[20]](#footnote-20):

1) Общая процедура. В большинстве случаев публичные слушания организуются стандартно. Вариативность форм проведения публичных слушаний позволяет более подробно и детально, а главное эффективно рассмотреть вопросы, которые выносятся на публичные слушания.

2) Формированием и составом оргкомитета по проведению публичных слушаний. Например: если оргкомитет формируется целиком из муниципальных служащих, то с большой вероятностью можно предположить, что на слушаниях будет преобладать позиция муниципалитета.

3) Итоги публичных слушаний. По результатам проведения публичных слушаний должен быть подготовлен итоговый документ (рекомендации, заключение). Однако вопрос о том, как «рождается» этот документ, обычно в положениях не раскрывается. Как следствие, на практике нередки случаи, когда по итогам слушаний оргкомитет составляет заключение, не отражающее весь спектр выраженных мнений (отражающее лишь «нужное» организатору мнение). В этом случае публичные слушания просто теряют смысл, теряется и доверие граждан к этому институту. Примером возникновения данной проблемы на практике будет являться решение Шатурского городского суда Московской области, согласно которому истцы просили признать недействительным протокол общественных слушаний по оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности «ООО», по строительству полигона и объектов переработки ТКО по основанию не отражающего действительность проведенных публичных слушаний (Решение от 27 сентября 2018 по делу № 2-1333/2018) [[21]](#footnote-21).

Институт публичных слушаний имеет как положительные черты, так и отрицательные. Предлагается совершенствовать процедуру проведения публичных слушаний с помощью регламентации нормами права.

В результате жизнедеятельности человека, работы предприятий и деятельности других субъектов появляются различные отходы. Вопросы утилизации и хранения являются дискуссионными.

Вопросы, связанные с отходами, затрагиваются и в Тверской области. Организация свалок ТКО (ТБО) является проблемой для граждан. Они считают, что организация свалок ТКО (ТБО) нанесет вред их здоровью. В связи с этим на публичных слушаниях они высказывают свою позицию, касающуюся свалок ТКО (ТБО). Результаты публичных слушаний носят исключительно рекомендательный характер, поэтому в случае отсутствия ожидаемого результата, они выступают с акциями протестами.

Примером выше указанного будут являться публичные слушания, которые прошли по доработанному проекту «Внесение изменений в генеральный план Вескинского сельского поселения Лихославльского района Тверской области» 24 сентября 2019 г. в Лихославльском районе[[22]](#footnote-22). Граждане указывают: «Не хотим дышать помоечными газами!». Результаты публичных слушаний оказались предсказуемыми. Практически все жители высказали позицию «против». После публичных слушаний жители направили обращение к губернатору Тверской области.

Другим примером организации публичных слушаний по вопросу строительства полигона ТБО будет являться общественные слушания в селе Ильинское, которые прошли по вопросу создания нового полигона по утилизации твердых бытовых отходов[[23]](#footnote-23). Жители, которые участвовали в публичных слушаниях выразили свою позицию «против» строительства полигона. Елена Кудзелько, общественница Лихославльского района, по итогам публичных слушаний направила обращение губернатору.

На наш взгляд, главной проблемой публичных слушаний будет являться то, что результаты таких слушаний носят исключительно рекомендательный характер. В соответствии с законодательством право принятие окончательного решения остается за уполномоченным на то органом. В связи с этим институт публичных слушаний остается неэффективным.

Заключение

Подводя итог курсовой работы, мы приходим к следующим выводам:

Правовую регламентацию участия общественности при принятии экологически значимых решений составляют «Конституция Российской Федерации»; Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях"; Федеральный закон "О животном мире"; Федеральный закон "Об использовании атомной энергии"; Федеральный закон "Об экологической экспертизе"; Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике"; Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха"; Федеральный закон "Об охране окружающей среды".

Участие общественности при принятии экологически значимых решений непосредственно связано с правом каждого на благоприятную окружающую среду, а также предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и указанного права.

Правовыми формами участия граждан при принятии экологически значимых решений являются: 1) проведение референдумов; 2) общественная экологическая экспертиза; 3) публичные слушания; 4) общественный экологический контроль.

Основным субъектом, который осуществляет общественный экологический контроль в Тверской области является Общественная палата Тверской области, также В Тверской области вопросами общественного экологического экологический Совет при Министерстве природных ресурсов и экологии Тверской области, региональные и общероссийские общественные экологические организации.

Законодательство, которое посвящено участию общественности при принятии экологически значимых решений, имеет следующие проблемы:

Отсутствие четкого правового регламентирования порядка проведения публичных слушаний, общественного экологического контроля.

Отсутствие в законодательстве норм, предусматривающих ответственность за невыполнение гражданами, публичными органами и должностными лицами обязанностей в области охраны окружающей среды.

отсутствием необходимого количества желающих заниматься общественным контролем (как и общественной работой вообще);

недостаточным профессиональным уровнем общественного контроля и правовой неосведомленности общественных инспекторов, что часто делает невозможным практическое использование результатов общественного экологического контроля;

отсутствием необходимой финансовой поддержки общественного экологического контроля.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты:

1) «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Российская газета» N 237 от 25.12.1993.

2) Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" от 14.03.1995 N 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 12.

3) Федеральный закон "О животном мире" от 24.04.1995 N 52-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации.1995. № 17.

4) Федеральный закон "Об использовании атомной энергии" от 21.11.1995 N 170-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48.

5) Федеральный закон "Об экологической экспертизе" от 23.11.1995 N 174-ФЗ// Российская газета, № 232 от 30.11.95.

6) Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" от 23.08.1996 N 127-ФЗ // Собрание законодаельства. 1996. - № 35

7) Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" от 04.05.1999 N 96-ФЗ// «Российская газета» N 267 от 31.12.2008

8) Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ// «Российская газета» N 6 от 12.01.2002.

9) Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 N 372 "Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации"

Научная литература:

1) Васильев А.В., Догадайло Е.Ю.. 101 вопрос и ответ по теории права и государства: Учебное пособие. — М,2008. — 132 с.. 2008

2) Васильева М.И. Общественный экологический контроль как сфера взаимодействия гражданского общества и государства / Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: Материалы «круглого стола» 9 апреля 2008 г., Москва. М. : ИЗиСП – М. : ИД «Юриспруденция», 2008. URL:

https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyy-ekologicheskiy-kontrol-problemy-i-perspektivy/viewer

3) Ганюхина О. Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 32-33

4) Гогаева М. Т. Правовой механизм принятия экологически значимых решений: дис.....канд. юр. Наук, 2011 Москва.

5) Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: ТК Велби, «Проспект», 2003. С. 259.

6) Ерофеева В. В. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы // Право. 2018. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-ekologicheskoy-ekspertizy/viewer

7) Кузнецова С. А. К вопросу об определении понятия «правовой механизм» // Право. Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-opredelenii-ponyatiya-pravovoy-mehanizm/viewer

8) Петров А. А., Деменишин А. В. Роль общественности в реализации процедуры общественных слушаний при оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности // Политологические науки. 2018. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/rol-obschestvennosti-v-realizatsii-protsedury-obschestvennyh-slushaniy-pri-otsenke-vozdeystviya-na-okruzhayuschuyu-sredu-planiruemoy/viewer

9) Сигарев А. В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования// Российская юстиция. - М.: Юрист, 2012, № 4. - С. 70-72.

10) Трифонова Г.А., Чувашенко И.А. Развитие экологического движения в России // История и археология. 2008. URL:

https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ekologicheskogo-dvizheniya-v-rossii/viewer

11) Хотулева М. В. Как организовать общественную экологическую экспертизу. Рекомендации для общественных организаций. М.: Эколайн, 1996. С. 18.

12) Чхутиашвили Л. В. Общественный экологический контроль: проблемы и перспективы. // Право. 2015. URL:

https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyy-ekologicheskiy-kontrol-problemy-i-perspektivy/viewer

Электронные ресурсы:

13) Интернет-сайт «Тверь24». [Электронный ресурс]. URL: <https://tver24.com/2019/09/ne-hotim-dyshat-pomoechnymi-gazami-zhiteli-lihoslavlskogo-rajona-vyskazalis-na-publichnyh-slushaniyah-protiv-svalki-i-podgotovili-obrashhenie-k-gubernatoru/>

14) Информационно-аналитический портал ДРУГАЯ ТВЕРЬ. [Электронный ресурс]. URL: <http://theothertver.com/мусорная-королева-наносит-ответный-у/>

15) Официальный сайт Общественной палаты Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.optver.ru/>

Судебная практика:

1) Решение Зубцовского районного суда Тверской области от 20 сентября 2018 г. по делу № 2А-288/2018// Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Bhbg3onggNHZ/>

2) Решение Шатурского городского суда Московской области № 2-1333/2018 от 27 сентября 2018 г. по делу № 2-1333/2018. Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/93FduBYF35WX/>

1. Гогаева М. Т. Правовой механизм принятия экологически значимых решений. канд. Юр. Наук. Москва. 2011 [↑](#footnote-ref-1)
2. Трифонова Г.А., Чувашенко И.А. Развитие экологического движения в России // История и археология. 2008. [↑](#footnote-ref-2)
3. Трифонова Г.А., Чувашенко И.А. Развитие экологического движения в России // История и археология. 2008. [↑](#footnote-ref-3)
4. Васильев А.В., Догадайло Е.Ю.. 101 вопрос и ответ по теории права и государства: Учебное по собие. — М,2008. — 132 с.. 2008 [↑](#footnote-ref-4)
5. Кузнецова С. А. К вопросу об определении понятия «правовой механизм» // Право. Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ерофеева В. В. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы // Право. 2018. [↑](#footnote-ref-6)
7. Хотулева М. В. Как организовать общественную экологическую экспертизу. Рекомендации для общественных организаций. М.: Эколайн, 1996. С. 18. [↑](#footnote-ref-7)
8. Васильева М.И. Общественный экологический контроль как сфера взаимодействия гражданского общества и государства / Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: Материалы «круглого стола» 9 апреля 2008 г., Москва. М. : ИЗиСП – М. : ИД «Юриспруденция», 2008. [↑](#footnote-ref-8)
9. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М. : ТК Велби, «Проспект», 2003. С. 259. [↑](#footnote-ref-9)
10. Решение Зубцовского районного суда Тверской области от 20 сентября 2018 г. по делу № 2А-288/2018// Судебные и нормативные акты РФ. URL: https://sudact.ru/regular/doc/Bhbg3onggNHZ/ [↑](#footnote-ref-10)
11. Васильева М.И. Общественный экологический контроль как сфера взаимодействия гражданского общества и государства / Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: Материалы «круглого стола» 9 апреля 2008 г., Москва. М. : ИЗиСП – М. : ИД «Юриспруденция», 2008. [↑](#footnote-ref-11)
12. Чхутиашвили Л. В. Общественный экологический контроль: проблемы и перспективы. // Право. 2015. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ганюхина О. Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 32-33 [↑](#footnote-ref-13)
14. Чхутиашвили Л. В. Общественный экологический контроль: проблемы и перспективы. // Право. 2015. [↑](#footnote-ref-14)
15. Официальный сайт Общественной палаты Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: http://www.optver.ru/news/192-sovet23042010 [↑](#footnote-ref-15)
16. Официальный сайт Общественной палаты Тверской области. [Электронный ресурс]. URL: http://www.optver.ru/news/3214-2019-12-27 [↑](#footnote-ref-16)
17. Петров А. А., Деменишин А. В. Роль общественности в реализации процедуры общественных слушаний при оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности // Политологические науки. 2018. [↑](#footnote-ref-17)
18. Петров А. А., Деменишин А. В. Роль общественности в реализации процедуры общественных слушаний при оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности // Политологические науки. 2018. [↑](#footnote-ref-18)
19. Петров А. А., Деменишин А. В. Роль общественности в реализации процедуры общественных слушаний при оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности // Политологические науки. 2018. [↑](#footnote-ref-19)
20. А. В. Сигарев, Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования// Российская юстиция. - М.: Юрист, 2012, № 4. - С. 70-72 [↑](#footnote-ref-20)
21. Решение Шатурского городского суда Московской области от 27 сентября 2018 г. по делу № 2-1333/2018. Судебные и нормативные акты. URL: https://sudact.ru/regular/doc/93FduBYF35WX/ [↑](#footnote-ref-21)
22. Интернет-сайт «Тверь24». [Электронный ресурс]. URL: https://tver24.com/2019/09/ne-hotim-dyshat-pomoechnymi-gazami-zhiteli-lihoslavlskogo-rajona-vyskazalis-na-publichnyh-slushaniyah-protiv-svalki-i-podgotovili-obrashhenie-k-gubernatoru/ [↑](#footnote-ref-22)
23. Информационно-аналитический портал ДРУГАЯ ТВЕРЬ. [Электронный ресурс]. URL: http://theothertver.com/мусорная-королева-наносит-ответный-у/ [↑](#footnote-ref-23)