

Елена Федоровна ГЛАДУН  
ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет»  
Институт государства и права  
кафедра трудового и предпринимательского права

## **УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ**

**Настоящая статья рассматривает актуальные вопросы управления природными ресурсами в России со стороны общественности. В статье раскрываются основные понятия, формы и принципы общественного участия.**

**The article deals with the issues of natural resource management by the public in Russia. The main definitions, forms and principles of this type of management are revealed.**

Обязательными компонентами правового государства являются институт участия общественности в процедуре принятия решений, значимых для жизнедеятельности народов, проживающих на определенной территории; открытость информации для граждан; возможность – в случае нарушения их прав – обращаться за защитой в органы правосудия и получать своевременную квалифицированную помощь.

Конституция РФ в статье 9 устанавливает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. [1] Одним из важнейших элементов государственной стратегии России по переходу к устойчивому развитию является создание эффективного общественного механизма управления природными ресурсами.

Общественное управление природопользованием – это проявление демократизации общества. Масштабы и эффективность осуществления данного вида управления свидетельствуют, с одной стороны, об уровне самосознания граждан, с другой – о степени демократизации власти в государстве. Данный вид управления осуществляется *общественностью*, что является собирательным и многозначным понятием.

Некоторые авторы, например, М.В. Мазур, определяют общественность как часть общества, отражающую его интересы. [2] По мнению Г.А. Ларионова, под термином «общественность»

целесообразно понимать не только экологические общественные организации, но и профсоюзы, научные и технические общества, объединения товаропроизводителей, потребителей, предпринимательские структуры и другие объединения людей как по профессиональным и личным интересам, так и по месту жительства и иным признакам, а также отдельных граждан. [3] На наш взгляд, **общественность включает:**

- граждан,
- общественные объединения,
- некоммерческие объединения,
- органы территориального общественного самоуправления,
- профессиональные объединения,
- население определенной территории.

Чаще всего в управлении природными ресурсами принимает участие *«заинтересованная общественность»*, т.е. **общественность, чьи интересы затрагиваются в процессе использования определенных природных ресурсов, например, в случае загрязнения окружающей среды территории при добыче природных ресурсов или при получении доходов от использования природных ресурсов.**

Особенность общественного управления природными ресурсами состоит в том, что граждане, объединения граждан, юридические лица, даже если они являются ресурсопользователями, не обладают правом принимать многие решения, касающиеся использования или охраны природных ресурсов, самостоятельно, поскольку такими полномочиями наделены только государственно-властные структуры. Любые намерения общественности совершить какие-либо действия по отношению к природным ресурсам, которые могут вызвать изменения в окружающей природной среде, должны проходить в уполномоченных органах экологическую экспертизу или иные согласительные процедуры и должны быть опосредованы соответствующими правовыми актами. Т.е. управление природными ресурсами со стороны общественности может осуществляться только в процессе *«общественного участия»*.

**Общественное участие может быть определено как непрерывный процесс взаимодействия между гражданами и учреждениями (организациями), ответственными за принятие управленческого решения.** [4] При этом:

1) создаются условия для формирования у общественности ясного и полного представления о механизмах и процедурах использования природных ресурсов;

2) общественность имеет доступ к полной информации о ходе и текущем состоянии процесса разработки и осуществления проекта по использованию или охране природных ресурсов;

3) все заинтересованные граждане имеют возможность сообщить о своей точке зрения, потребностях, предпочтениях, связанных с использованием ресурсов, альтернативными вариантами решения, системой управления проектом, а также другую информацию, имеющую отношение к принимаемому решению.

Важно обозначить цели общественного участия в управлении природными ресурсами, к которым относятся следующие:

1. Общественное участие служит инструментом согласования интересов различных групп, вовлеченных в проект или выражающих свой интерес к нему. Можно сказать, что одной из основных целей общественного участия является расширение зоны сотрудничества и, как следствие, уменьшение конфликтности проекта в целом.

2. Общественное участие может использоваться как инструмент для решения различных задач по оценке природных ресурсов, а также для выявления возможных последствий использования природных ресурсов, изучения социальной значимости природных ресурсов, изучения альтернатив, планирование мер по смягчению воздействия на природные ресурсы и окружающую среду.

3. Общественное участие представляет ценность само по себе, поскольку вносит демократичность и справедливость в общество. Демократия развивается, когда общественность участвует в управлении природными ресурсами, а не просто наблюдает этот процесс со стороны.

Среди форм общественного участия можно назвать:

- открытое и активное выражение мнения по вопросам управления природными ресурсами;
- участие в нормотворчестве;
- участие в экологической экспертизе;
- участие в общественном контроле;
- участие в общественных слушаниях;
- определение мест строительства объектов при предоставлении земельных участков;
- создание экологических организаций.

На наш взгляд, наиболее приемлемыми в современной ситуации в России являются следующие **формы прямого участия** общественности в управлении природными ресурсами:

- общественные слушания,
- круглые столы,
- неформальные встречи,
- семинары-тренинги,
- деловые игры,
- консультативные или координационные советы при органах власти,
- сходы,
- референдумы.

Не все из вышеназванных форм участия закреплены законодательно и, кроме того, не каждая из них активно используется на практике. Однако, как показывает российский и зарубежный опыт, в развитии системы управления природными ресурсами необходимо стремиться к наиболее полному использованию всех форм общественного участия.

Участие общественности в принятии значимых решений в сфере природопользования должно основываться на следующих принципах, предложенных М.И. Васильевой [5]:

1. **Обозначение цели общественного участия для решения конкретной проблемы.** Чтобы общественное участие было эффективным, инициатору процесса необходимо декларировать его цель.
2. **Необходимость «обратной связи».** На общественные обсуждения целесообразно выносить не готовые документы, а их проекты. Анализ замечаний, высказанных в ходе общественных обсуждений, является одним из основных документов, по которым можно оценивать результаты общественного участия и их эффективность. Если по результатам общественных обсуждений в проект не вносится корректив, то это можно рассматривать как серьезный показатель неэффективности процесса.
3. **Участие общественности на ранних стадиях подготовки проекта.** Вовлечение же общественности на поздних стадиях формирования проекта исключает возможность реализации принципа «обратной связи». Так, если основные решения по использованию природного ресурса уже приняты, то внесение изменений крайне затруднительно, а рассмотрение альтернатив

может потерять смысл. Поэтому, позднее вовлечение общественности может привести либо к серьезным финансовым потерям, связанным с корректировкой решений, либо к возникновению конфликтных ситуаций, возникающих в ходе общественных обсуждений.

4. Участие общественности должно осуществляться посредством **взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления.**
5. **Обязательный учет общественного мнения и общественных интересов.** Реализация данного принципа в настоящее время в России затруднительна, поскольку действующее законодательство не содержит норм, обеспечивающих учет общественного мнения органами власти или природопользователями, однако, в будущем должны быть предусмотрены законодательные требования, обязывающие учитывать мнение общественности при принятии решений.
6. **Информированность общественности и доступность процедур.** Данный принцип реализуется с помощью публикации информационных материалов в средствах массовой информации, распространения информационных листов, буклетов, аналитических и демонстрационных брошюр. При подготовке публикаций следует учитывать местные особенности, уровень подготовленности населения к восприятию информации той или иной сложности, этническую специфику. [6] Важной формой информационной работы должны стать информационные семинары, посещения аналогичных объектов, обзорные экскурсии. Различные формы консультаций (очные и телефонные, ответы на письменные запросы, «горячие линии») дополняют спектр форм работы с общественностью, усиливают способность общественности участвовать в управлении значимыми для них природными ресурсами.

В качестве вывода следует отметить, что вопросы вовлечения общественности в механизм принятия решений об использовании и охране природных ресурсов являются актуальными в связи с возрастающей активностью граждан и общественных объединений. Институт общественного участия – один из самых динамично развивающихся институтов экологического и природоресурсного права Российской Федерации. С другой стороны, нельзя с полной уверенностью утверждать, что данный институт является развитым. В настоящее время необходимо закреплять конструкции правового регулирования общественного участия и устанавливать гарантии и механизмы реализации соответствующих норм в законодательстве.

## **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации. – М., 2003.
2. Мазур М.В. Права и возможности участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду // Практическое руководство: С-Петербург, 1999. – С. 6.
3. Ларионов Г.А. Общественный экологический контроль // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 65.
4. Васильева М.И. Общественное участие в принятии экологически значимых решений // Электронный ресурс. Режим доступа: [www.refia.ru/index.php](http://www.refia.ru/index.php).
5. Васильева М.И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве // Государство и право. – 1999. – № 8. – С. 49-62.
6. Бринчук М.М. Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений // Государство и право. – 2000. – № 9. – С. 40.