
**ОХРАНА
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

© 2017 г.

**Г.Н. ЧЕБОТАРЕВ
А.К. ФАХРУТДИНОВ
Е.Ф. ГЛАДУН**

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ НА ОХРАНУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Чеботарев Геннадий Николаевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, Председатель Общественной палаты Тюменской области (Тюмень, Россия) (E-mail: chebotarev@utmn.ru).

Факрутдинов Альберт Кабирович – председатель комиссии по экологической безопасности Общественной палаты Тюменской области (Тюмень, Россия) (E-mail: aekolog@rambler.ru).

Гладун Елена Федоровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Тюменского государственного университета (Тюмень, Россия) (E-mail: efgladun@yandex.ru).

Chebotarev Gennady N. – Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, head of the chair of Constitutional and Municipal Law, Tyumen State University, Chairman of the Public Chamber of Tyumen Region (Tyumen, Russia) (E-mail: chebotarev@utmn.ru).

Farkhutdinov Albert K. – chairman of the Environmental Safety Commission of the Public Chamber of Tyumen Region (Tyumen, Russia) (E-mail: aekolog@rambler.ru).

Gladun Elena F. – PhD in Law, assistant Professor, assistant Professor of the department of Administrative and Public Law, Tyumen State University (Tyumen, Russia) (E-mail: efgladun@yandex.ru).

Аннотация: решение проблем, связанных с охраной окружающей среды, требует совместных усилий публичных органов власти и общественных организаций. В статье рассматривается деятельность общественных объединений и организаций, направленная на решение экологических проблем, защиту экологических прав и интересов граждан. Приведены примеры проектов, которые требуют пересмотра в связи с возникающими экологическими проблемами. Авторы формулируют также предложения по совершенствованию взаимодействия общественных организаций с органами публичной власти в сфере охраны окружающей среды.

Abstract: environmental protection requires joint efforts of public authorities and public organizations. The article describes activities of non-governmental organizations in Tyumen Region aimed at solving environmental problems, protection of environmental rights and interests of citizens. There are examples of projects that need to be revised in response to emerging environmental issues. The authors also formulate proposals to improve the interaction between public organizations and public authorities in the sphere of environmental protection.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, экологические проблемы, общественные объединения и организации, взаимодействие с органами публичной власти.

Key words: environmental protection, environmental problems, public associations and non-governmental organizations, interaction with public authorities.

К настоящему времени в Российской Федерации сформированы конституционно-правовые основы охраны окружающей среды и рационального природопользования, благодаря которым установлены экологические права граждан и общественных объединений, закреплены основные принципы устойчивого развития российского общества, определены пределы антропогенной нагрузки на окружающую среду и закреплены иные институты экологического права, соответствующие мировым тенденциям взаимодействия общества и природы.

Однако несмотря на действующие нормы, наблюдается деэкологизация российского общества,

которая становится опасной для экономики и социальной стабильности, и этот факт в последние годы начинает осознаваться властью, на что указывают некоторые “экологические” решения Совета безопасности РФ, Государственного Совета, поручения Президента РФ и решения Правительства РФ. В качестве примеров можно привести принятие “Экологической доктрины” и объявление “годом охраны окружающей среды” 2017 г.¹

¹См.: Экологические проблемы России требуют решения. Заявление представителей неправительственных экологических организаций // <http://bellona.ru/2013/12/02/ekologicheskie-problemy-rossii-trebu/>

Одной из причин усугубления экологических проблем страны, и особенно отдельных регионов, становятся авторитарность властных решений, принимаемых без обсуждения и учета экологических интересов населения, недостаточное научное обоснование многих экономических и промышленных проектов. Поэтому в существующих российских условиях особое внимание требуется к развитию и укреплению деятельности общественных экологических объединений и организаций, а также к поиску оптимальной модели их взаимодействия с органами публичной власти.

Правовые основы создания и деятельности общественных экологических объединений и организаций содержатся в ст. 42 Конституции РФ, которая гарантирует право граждан России на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ней. В ст. 30 Конституции РФ закреплено: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется». Часть 2 ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. также закрепляет право граждан создавать общественные объединения, фонды и иные общественные формирования в области охраны окружающей среды². Именно эта норма устанавливает правовые основы взаимодействия общественных экологических объединений с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Ключевыми в рассматриваемом вопросе также являются Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г., который определяет содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений³, и Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г.⁴ В частности, Общественная палата обеспечивает взаимодействие граждан РФ с федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях вовлечения широких кругов российской общественности в реализацию государственной политики Российской Федерации, учета общественных инициатив и интересов граждан РФ, обеспечения защиты прав общественных объединений, а также создания механизма общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. На Общественную палату возлагаются задачи обеспечения согласования интересов граждан,

общественных объединений и государственных органов для решения наиболее важных для населения России вопросов экономического и социального развития, обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов организации гражданского общества⁵. Указанные задачи решаются Общественной палатой путем проведения общественной экспертизы проектов законов, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, выдвижения гражданских инициатив. Таким образом, деятельность Общественной палаты направлена в том числе на реализацию экологических прав и интересов граждан и их объединений.

Исходя из положений действующего российского законодательства и мировой практики, никакие государственные, региональные экологические программы, проекты развития территорий не могут быть реализованы без широкой поддержки общественности и участия населения в данном процессе. Тем не менее в России уровень развития гражданского общества остается достаточно низким. Хотя в целом население поддерживает общественные организации, в том числе и экологические, многие российские граждане просто не верят, что небольшие группы людей, объединившись в организации и движения, могут противостоять крупным финансовым или политическим интересам, оказывать влияние на властные решения. В связи с этим, на взгляд некоторых экспертов, при реализации государственных экологических проектов всех уровней необходимо обязательное общественное участие. Усиление роли общества также возможно за счёт создания наблюдательных советов экологических организаций, а также привлечения общественных экспертов при формировании государственных и муниципальных программ⁶. Основная роль общественных организаций заключается в том, чтобы, с одной стороны, защищать экологические права граждан, а с другой — саму общественность привлекать к участию в обсуждении, анализе и принятии экологически значимых решений и к контролю за реализацией этих решений, т.е. приводить в движение существующий правовой механизм.

⁵См.: там же.

⁶См.: *Лыжин Д. Н.* Экологические проблемы городов и роль общественных организаций в их решении // Официальный сайт Российский институт стратегических исследований // <http://riss.ru/analytics/4736/> (Дата обращения: 13.12.2016 г.).

²См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁴См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

Одной из расширяющихся сфер реализации экологических прав граждан в настоящее время становятся общественный экологический контроль и мониторинг (включая проведение общественных экологических экспертиз), а также формирование действенной системы учета экологических требований населения при реализации хозяйственных проектов, влияющих на природные комплексы и окружающую среду.

Правовой основой для осуществления учета экологических требований является Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ (Положение об ОВОС)⁷. Федеральный закон “Об экологической экспертизе” от 23 ноября 1995 г.⁸ также требует учета общественного мнения при проведении оценки воздействия проектов на окружающую среду. Названный Закон в ст. 30, а также Федеральный закон “Об охране окружающей среды” в ст. 36 запрещают финансирование и кредитование проектов, не получивших положительного заключения экологической экспертизы. Федеральный закон “Об экологической экспертизе” также гласит, что экспертиза проводится при обязательном условии наличия в составе представляемых документов в числе прочих и материалов обсуждений объекта экспертизы с гражданами и общественными организациями.

В Тюменской области, и в частности г. Тюмени, сложилась активная деятельность общественных объединений и организаций, направленная на охрану окружающей среды, защиту особо значимых природных объектов, вовлечение общественности в обсуждение решений властных органов, затрагивающих их экологические права и интересы. В основном деятельностью по учету общественного мнения, организации и проведению общественных экологических экспертиз, общественному экологическому контролю занимаются коллегия экологов Общественного совета г. Тюмени и комиссия по экологической безопасности Общественной палаты Тюменской области. Так, данные общественные организации в течение нескольких лет эффективно работают по следующим направлениям:

анализ существующей и текущей экологической ситуации, выработка соответствующих рекомендаций для органов государственной и муниципальной власти;

⁷См.: 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. // Росс. газ. 2000. № 35.

⁸См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

общественная экологическая экспертиза намечаемой хозяйственной деятельности, представляющей наибольшую потенциальную экологическую опасность, исходя из принципа презумпции экологической опасности, установленного ст. 3 Федерального закона “Об охране окружающей среды”;

оказание населению и общественным организациям Тюменской области практической помощи в решении экологических проблем;

доведение до жителей области информации о деятельности общественных организаций по решению экологических проблем области⁹.

В рамках названных организаций сформировалась компетентная экспертная группа, в которую входят доктора и кандидаты наук шести отраслей знаний, имеющие большой опыт в области экологического мониторинга, научного обоснования принятия хозяйственных решений в целях защиты экологических, экономических и социальных интересов граждан и обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды. Следует отметить, что в последние 10 лет вышеуказанные эксперты приняли участие в проведении более 10 общественных экспертиз проектов таких объектов, как Генеральный план г. Тюмени, строительство металлургического завода в г. Тюмени, строительство подземного перехода в г. Тюмени, благоустройство лесопарков, особо охраняемых природных территорий и ряда других. Благодаря деятельности экспертов внесены изменения в Правила благоустройства территории г. Тюмени, а именно: в порядок компенсации за снос зеленых насаждений. Если ранее Правилами предусматривалась посадка одного дерева вместо одного снесенного, то теперь застройщик обязан посадить три дерева вместо одного снесенного.

Как один из примеров недавних “экологических побед” коллегии экологов Общественного совета г. Тюмени и комиссии по экологической безопасности Общественной палаты Тюменской области можно привести приостановление реализации проекта по изменению лесопарка “Затюменский”, расположенного в черте г. Тюмень, с последующей корректировкой проекта, учитывающей замечания и рекомендации экологической общественности. Лесопитомник Тюменского лесхоза, уникальный по ассортименту выращиваемых деревьев и кустарников, оригинальный в плане опытных посадок, был утвержден Тюменским облисполкомом в качестве

⁹См. подробнее о деятельности комиссии по экологической безопасности // Официальный сайт Общественной палаты Тюменской области // <http://op72.ru/ecologic.html>

первого памятника природы Тюменской области еще в 1968 г.¹⁰ Он интересен и ценен во многих отношениях, поскольку в нем удачно сочетаются естественные и искусственные посадки леса, проведенные в разное время и разными способами. Наиболее старые посадки сосны были сделаны в 1927–1928 гг. Интересно, что дубы, растущие в Европейской части СССР, были посажены в 1951–1953 гг. с целью акклиматизации и неплохо прижились в Тюмени. За прошедшие 35 лет они перенесли все жестокие зимы без значительного обмерзания и начали плодоносить, дают полноценные желуди. К сожалению, построенная в 1974–1980 гг. автострада в аэропорт города прошла как раз по участку акклиматизации дуба, вяза, лещины, и этих пород в лесопитомнике осталось совсем немного. В лесопитомнике любят отдыхать горожане в любое время года. Здесь много уютных полян, обрамленных соснами, березами, черемухой, ивой. Под их защитой до глубокой осени буйно цветет разнотравье, растут грибы. Здесь – почти в самом городе – можно увидеть белку, дятла, послушать пение птиц: синиц, чечеток, шеглов, снегирей, свиристелей, поползней, весной – соловья. В мелких теплых болотцах устраивают весенние концерты лягушки¹¹.

Несколько лет назад сложилась непростая ситуация, связанная с проектом изменений лесопарка “Затюменский”, которая крайне обеспокоила граждан г. Тюмень и потребовала активных действий общественных организаций¹². Так, в начале 2016 г. была разработана проектно-сметная документация и выделены средства на благоустройство лесопарка. В нарушение требований, установленных Федеральным законом “Об охране окружающей среды” и Положением об ОВОС, оценка воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду не была проведена. В то же время проведение ОВОС, а также и экологической экспертизы не только на государственном, но и на общественном уровнях представляется крайне необходимым, учитывая те обстоятельства, что большинством проектных решений превышен предельно допустимый уровень воздействия на природную среду,

определенный действующим законодательством. Анализ проекта показал, что в действительности планировалось производить не благоустройство, а крупномасштабную реконструкцию лесопарка “Затюменский” на сумму более 220 млн руб. с неизбежным нанесением существенного вреда природе и человеку¹³.

Во-первых, лесопарк “Затюменский” имеет официальный статус особо охраняемой природной территории регионального значения (ООПТ) в соответствии с ч. 10 ст. 85, ч. 1, 2 ст. 95 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г.¹⁴ В связи с этим обстоятельством требования к подготовке благоустройства и содержанию проекта благоустройства данного лесопарка являются еще более высокими. Администрация г. Тюмени (как заказчик) и авторы проекта не учли названные нормы, равно как и требования, установленные ст. 10, 11 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” от 14 марта 1995 г.¹⁵ В результате – для лесопарка до настоящего времени не создана охранная зона, несмотря на то что увеличение техногенной деятельности и хаотичная застройка прилегающей территории являются доказательствами необходимости создания такой охранной зоны.

Во-вторых, при изучении документации, связанной с благоустройством лесопарка, общественные организации пришли к выводу, что проект изменений не соответствует требованиям природоохранного, градостроительного и земельного законодательства¹⁶. Администрацией Тю-

¹³ См. там же.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

¹⁶ В частности, в ст. 3 Федерального закона “Об охране окружающей среды” изложено: “Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе принципа презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности”. Согласно ч. 3 ст. 209 ГК РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом (ст. 129), осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Часть 1 ст. 1 ЗК РФ закрепляет принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат.

¹⁰ См.: Лесопарк “Затюменский” // Официальный сайт ООПТ // <http://oopt.aari.ru/doc>

¹¹ Подробнее о лесопарке “Затюменский” изложено в письме А.К. Фахрутдинова главе Администрации г. Тюмени от 16 февраля 2016 г. Исх. № 6.

¹² См.: Казанцева М.Н. Как превратить особо охраняемую природную территорию в проходной двор (Похоронное благоустройство). 6 июня 2016 г. // Официальный сайт Общественной палаты Тюменской области // http://op72.ru/assets/lesopark_z.pdf

менской области было издано постановление от 30 августа 2004 г. № 93-пк, утверждающее Положение о памятнике природы регионального значения «Лесопарк “Затюменский”»¹⁷, однако в нарушение требований, установленных Лесным кодексом РФ и данным постановлением, до настоящего времени не разработан Лесохозяйственный регламент лесопарка “Затюменский”.

В-третьих, проектом предусматривалось “закапывание в асфальт” более 30 000 м² естественной, природной, “дышащей” поверхности с целью создания новых велосипедных дорожек, тротуаров, парковок, спортивных площадок и других объектов, расширения существующих тротуаров и дорожек; строительства и реконструкции линейных объектов (кабельных линий электропередач), объектов капитального строительства (тепловых сетей, сетей водопровода, асфальтовых автопарковок, переноса газопровода и т.д.). Назначение вновь создаваемых и реконструируемых объектов не соответствовало требованиям, установленным ст. 10, 45, 102, 105 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г.¹⁸, а также п. 9.18 Свода правил СП 42.13330.2011 – “СНиП 2.07.01–89. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений”¹⁹. Кроме того, создание искусственного освещения недопустимо на особо охраняемых природных территориях, так как освещение в вечернее и ночное время нарушает естественные природные процессы флоры и фауны, приводит к угнетению их функций.

В нарушение п. 1, 7 ч. 1, ч. 4 ст. 13, а также ст. 56 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. проектом предусматривалось снятие растительного грунта в объеме более 10 тыс. м³. Между тем в силу ст. 56 Земельного кодекса РФ земельный участок, занимаемый лесопарком “Затюменский”, имеет ограничения: “особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира., сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных”²⁰.

Таким образом, общественные организации пришли к выводу, что реализация проекта в представленном виде повлекла бы за собой

неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств, деградацию естественной экологической системы, и подготовили обращение в органы муниципальной власти и государственной власти Тюменской области, в котором потребовали учесть их замечания и предложения²¹, в частности:

1. Предусмотреть мероприятия, обусловленные созданием охранной зоны лесопарка “Затюменский” в соответствии с постановлением Правительства РФ “Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон”²².

2. Произвести оценку воздействия планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду в соответствии с Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (ОВОС).

3. После доработки проекта, исходя из принципа презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной или иной деятельности, руководствуясь гл. II и III вышеуказанного Положения об ОВОС²³, организовать проведение заключительных общественных слушаний по вопросам воздействия работ, планируемых при благоустройстве лесопарка “Затюменский” и прилегающей территории, на окружающую среду.

4. Произвести замеры уровня шума и содержания химических и взвешенных веществ в нескольких точках лесопарка, по его периметру, а также на прилегающей территории. В случае превышения предельно допустимых показателей: (1) отказаться от включения в проект решений, влекущих за собой увеличение посещаемости лесопарка; (2) предусмотреть защитные мероприятия, например создание трехъярусной

²¹См. подробнее: *Фахрутдинов А. К.* Тюменцам о “Затюменском” // Официальный сайт Общественной палаты Тюменской области // op72.ru/assets/pismo_gubernatoru_27.05.16.pdf

²²См. подробнее: постановление Правительства РФ “Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон” от 19 февраля 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 9. Ст. 1323.

²³См.: 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. // *Росс. газ.* 2000. № 35.

¹⁷См.: О памятнике природы регионального значения «Лесопарк “Затюменский”» в г. Тюмени (с изм. на 25 января 2016 г.). Навигатор по государственным сайтам Тюменской области // <http://law.admtumen.ru/law/view.htm?id=220377>

¹⁸См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

¹⁹См.: Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации // <http://docs.cntd.ru/document/1200084712>

²⁰См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

лесополосы по наружному периметру лесопарка, в его охранной зоне.

5. Исходя из принципа презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной деятельности, установленной ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды полностью исключить в проекте вынужденный снос деревьев и кустарников; повреждения их корневой системы.

6. С целью сохранения зеленых насаждений предусмотреть проектом альтернативное решение по ремонту сетей теплоснабжения, водопровода, пещеносу газопровода.

7. При разработке проекта полностью отказаться от строительства новых асфальтовых дорожек, тротуаров, велодорожек, спортивных площадок, от создания дополнительных парковочных мест и других капитальных сооружений и строений, расширения существующих асфальтовых тротуаров и дорожек, применения бортового камня.

8. На основании п. 3.1 Положения о памятнике природы регионального значения «Лесопарк «Затюменский»», ст. 105 Лесного кодекса РФ при разработке проекта отказаться от устройства дополнительного наружного освещения, т.е. отказаться от прокладки электрического кабеля, установки опор освещения и строительства двух трансформаторных подстанций, так как указанные объекты являются линейными объектами, объектами капитального строительства, их строительство неизбежно приведет к вынужденному сносу зеленых насаждений, нарушению корневой системы деревьев и кустарников, последующему угнетению функций деревьев и кустарников, замедлению их роста, к усыханию и гибели, нарушению привычной среды обитания птиц, животных и насекомых.

Общественные организации также рекомендовали Администрации г. Тюмени в целях эффективного использования бюджетных средств после доработки подвергнуть проект не только государственной экологической экспертизе, но и государственной экспертизе проектной документации. Департаменту недропользования и экологии Тюменской области было рекомендовано разработать Лесохозяйственный регламент лесопарка²⁴.

Активисты Общественного совета г. Тюмени, Общественной палаты Тюменской области и Общероссийского движения «Народный фронт «За Россию» организовали дополнительные встречи с населением, подготовили обстоятельную записку губернатору и директору Департамента недропользования

и экологии Тюменской области. Очень своевременной оказалась публикация члена коллегии экологов Общественного совета г. Тюмени, кандидата биологических наук М. Н. Казанцевой в «Лесной газете» от 4 июня 2016 г. статьи «Похоронное благоустройство или как превратить особо охраняемую природную территорию в проходной двор»²⁵. Общими усилиями общественных организаций и прессы удалось убедить органы публичной власти в бесценности особо охраняемых природных территорий. В результате проект благоустройства лесопарка был отправлен на переработку. При этом было принято решение о том, что в недалеком будущем будет проведена ремедиация лесопарка «Затюменский», превращение его в показательный объект для экологического образования и патриотического воспитания будущих поколений сибиряков и гостей Тюмени²⁶.

В подтверждение этому получено письмо от Администрации г. Тюмени, где говорится: «В настоящее время... в проектную документацию (благоустройства лесопарка «Затюменский») вносится ряд изменений с учетом замечаний и рекомендаций, поступивших от общественных организаций города Тюмени..., а именно:

исключение из проектной документации мероприятий по переустройству сетей теплотрассы и газопровода;

отказ от применения бортового камня в местах его установки в непосредственной близости к корневой системе зеленых насаждений;

применение древесной щепы взамен отсыпки дорожек песчано-гравийной смесью;

замена травмобезопасного покрытия на спортивных и детских площадках на покрытие преимущественно из крупнозернистого песка;

пересмотр мест размещения и конфигурации спортивных и детских площадок;

применение винтовых фундаментов для установки опор уличного освещения;

сокращение количества дополнительных парковочных мест для автомобилей;

оптимизация велосипедных и велопешеходных дорожек;

ремонт существующей асфальтобетонной дорожки без дополнительного уширения».

²⁵ См.: Казанцева М.Н. Указ. соч.

²⁶ См.: Чижов Б.Е. Спасти тюменский памятник природы помогла общественность. 7 июля 2016 г. // <https://www.kvobzor.ru/news/i29443>

²⁴ См.: Общественная палата Тюменской области. Из письма губернатору Тюменской области от 27 мая 2016 г. Исх. № 49.

В ответе Департамента недропользования и экологии Тюменской области, в частности, сообщалось, что “в связи с замечаниями к проекту... организованы дополнительные экологические исследования специалистами кафедры биологии Тюменского государственного университета для более полного учета состояния памятника природы в проектной документации. С учетом общественной значимости проекта при его реализации будет осуществляться авторский надзор...Заказчиком работ также планируется после получения заключения государственной экологической экспертизы направление проекта на государственную экспертизу”.

В начале декабря 2016 г. корректировка проекта была завершена. Ознакомление с откорректированным проектом показало, что примерно на 80% предложения и замечания общественных экологов приняты и отражены в проектных решениях. В настоящее время проект находится на государственной экологической экспертизе в Департаменте недропользования и экологии Тюменской области.

На основании изложенного можно сделать вывод, что диалог гражданского общества с органами исполнительной власти состоялся и дал положительный результат.

Однако иногда усилия общественных организаций, направленные на защиту права граждан на благоприятную окружающую среду и охрану ценных для жителей города природных объектов, не сразу приводят к положительным результатам. Так, в г. Тюмени до сих пор продолжается обсуждение с органами власти о необходимости сохранения лесопарка “Гилевская роща”. “Гилевская роща” – одно из самых любимых мест отдыха горожан. В этом лесопарке всегда тишина и покой, представлены многие виды птиц, деревьев и разнообразных кустарников. На полянах цветут одуванчики и земляника. Это поистине заповедный уголок таежного леса в черте г. Тюмени. Есть и элементы благоустройства: спортплощадки, прокат спортивного инвентаря, работают спортивные секции²⁷.

В 2015 г. завершилась разработка проектной документации благоустройства лесопарка “Гилевская роща”. При этом стоимость благоустроительных работ составила примерно 600 млн руб. Ознакомление общественных организаций с проектно-сметной документацией благоустройства “Гилевской рощи”²⁸ показало, что в действительности будет производиться не благоустройство, а крупномасштабная реконструкция лесопарка. Между тем

весной 2014 г. коллегия экологов Общественного совета г. Тюмени дважды представляла свои письменные предложения по реконструкции этого лесопарка в адрес главы Администрации г. Тюмени. Комиссия по экологической безопасности Общественной палаты Тюменской области в сентябре 2015 г. обратилась к главе Администрации с письмом, в котором содержались просьбы отложить проведение муниципальных торгов по определению подрядчика по благоустройству лесопарка “Гилевская роща” до получения заключения общественной экспертизы указанного проекта, а также предоставить возможность ознакомиться с проектом благоустройства лесопарка “Гилевская роща”²⁹.

Ответ на указанное обращение представлен не был, действия пресс-центра Администрации г. Тюмени указывали на то, что органы местного самоуправления не будут поддерживать инициативы общественных организаций по данному вопросу. В ноябре 2015 г. начались работы по благоустройству “Гилевская роща”.

В связи с вышеизложенным 23 ноября 2015 г. в адрес губернатора Тюменской области было направлено новое коллективное обращение членов комиссии по экологической безопасности Общественной палаты Тюменской области и коллегии экологов Общественного совета г. Тюмени, которое подписали 26 ученых и специалистов в области лесоводства, охраны окружающей среды и градостроительства. В указанном обращении содержались просьбы:

распорядиться о предоставлении комиссии по экологической безопасности Общественной палаты Тюменской области и коллегии экологов Общественного совета г. Тюмени возможности проведения общественной экспертизы проекта благоустройства лесопарка “Гилевская роща” в соответствии со ст. 44 Устава города Тюмени;

приостановить продвижение проекта благоустройства лесопарка “Гилевская роща” на период проведения общественной экспертизы (ориентировочно – на 1 месяц с момента предоставления положительного ответа о возможности проведения указанной общественной экспертизы). Ведь согласно ст. 22, 26 Федерального закона “Об основах общественного контроля в Российской Федерации” органы государственной власти и органы местного самоуправления будут обязаны рассмотреть заключение указанной общественной экспертизы.

²⁷ См.: *Иваненко А.С.* “Гилевская роща” много лет спустя // Тюменский курьер. 2014. 11 июня.
²⁸ <http://www.zakupki.gov.ru>

²⁹ См.: Общественная палата Тюменской области. Из письма губернатору Тюменской области от 23 ноября 2015 г. Исх. № 96.

Комиссия по экологической безопасности Общественной палаты Тюменской области в конце декабря 2015 г. также направила в органы прокуратуры официальное заявление, по которому была проведена соответствующая проверка, приняты меры прокурорского надзора. В результате в проект были включены изменения. В частности, существенно изменена площадь устраиваемой автостоянки, изменена трассировка велосипедных и пешеходных дорожек.

Как видно из приведенных примеров, деятельность общественных объединений и организаций способствует принятию экологически верных и взвешенных решений. Однако иногда, несмотря на взаимодействие и совместную работу общественных объединений и властных органов, вопросы охраны окружающей среды и реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду долгое время остаются нерешенными. Поэтому можно сделать вывод, что основная проблема заключается не в пассивности граждан и их объединений, а в отсутствии эффективных механизмов взаимодействия органов власти и общества в сфере охраны окружающей среды. Исполнительные органы государственной власти, как правило, при принятии тех или иных решений ориентируются на собственные заключения и не учитывают общественного мнения, а также квалифицированного мнения экспертов. Между тем долгосрочная государственная экологическая политика базируется не только на экологически устойчивом экономическом развитии страны, но и на экологически ответственном поведении ее граждан. Участие граждан и общественных организаций в обеспечении охраны окружающей среды и экологически ответственное поведение граждан – одни из основополагающих принципов государственной экологической политики.

Таким образом, для достижения положительных результатов возникает необходимость сформировать более действенные и регламентированные способы взаимодействия между гражданами и публичной властью, природопользователями, что, в свою очередь, позволит достигнуть устойчивого развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Одним из решений обозначенной проблемы должна стать разработка соответствующей правовой базы на региональном и муниципальном уровнях, которая позволяла бы при подготовке и реализации проектов развития территорий учитывать интересы различных социальных групп общества. Как отмечалось выше, на федеральном уровне уже существует правовой механизм учета общественного мнения и участия общественных объединений и организаций в процессе

принятия экологических решений. Однако на уровне значительного числа субъектов Российской Федерации такой правовой механизм отсутствует. Взаимодействие инициативных групп граждан, общественных организаций и властных органов носит эпизодический характер и приводит к разным результатам (как положительным, так и отрицательным). Принятие региональных законов, например “О взаимодействии общественных объединений и органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды”, позволило бы систематизировать совместную работу общественных экологических организаций и профильных исполнительных органов государственной власти.

Совершенствованию взаимодействия будет способствовать создание экологических советов с участием экологической общественности при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации. Задачами совета могут являться: рассмотрение на уровне высших органов государственной власти субъекта Российской Федерации наиболее актуальных и сложных экологических проблем региона и отдельных муниципальных образований, согласование общественно значимых интересов граждан, общественных организаций, бизнес-сообщества и государственной власти региона. Такая практика существует в некоторых субъектах Российской Федерации. Например, экологический совет создали при губернаторе Московской области, в результате чего обеспечивается эффективное взаимодействие органов государственной власти, общественных организаций и жителей региона. В Ростовской области создан Координационный совет по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов³⁰.

Общественный совет по вопросам охраны окружающей среды и экологической безопасности

³⁰См., например: постановления Правительства Ростовской области: “О Координационном совете по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов”; “О Координационном совете по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов и об организации проведения в Ростовской области Дней защиты от экологической опасности” от 13 января 2012 г. // <http://www.donland.ru/documents/O-Koordinacionnom-sovete-pokhrane-okruzhayushhejj-sredy-i-ispolzovaniyu-prirodnnykh-resursov-i-ob-organizacii-provedeniya-v-Rostovskoj-obl?pageid=128483&mid=134977&itemId=19845>; Закон Псковской области “О системе органов исполнительной власти Псковской области” от 19 февраля 2002 г. и в соответствии с планом работы Администрации Псковской области по реализации в 2011 г. основных положений Послания Президента РФ, утвержденным распоряжением Администрации Псковской области от 24 марта 2011 г. Положение о координационном совете утверждено указом губернатора Псковской области от 15 августа 2011 г.

существует при Правительстве Ямало-Ненецкого автономного округа³¹. Совет является постоянно действующим совещательным органом, созданным для обеспечения регулярного и конструктивного взаимодействия исполнительных органов государственной власти округа с представителями общественности, осуществляющими свою деятельность на территории Ямало-Ненецкого автономного округа по решению важнейших вопросов в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности, затрагивающих интересы населения автономного округа. Орган создает также условия для развития гражданского общества в автономном округе.

Эффективное взаимодействие государственно-властных структур и общественных объединений при реализации экологических прав с каждым годом становится все более актуальным. Это очевидно в том числе из Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. В. В. Путин, обращаясь к высшим органам государственной власти, а также к органам государственной власти регионов и органам местного самоуправления, подчеркнул, что необходимо снять все барьеры для развития общественных объединений и движений, оказать всестороннюю помощь социально ориентированным некоммерческим организациям. По мнению Президента РФ, активная деятельность общественных объединений и организаций значительно повысит качество социальной сферы. Поэтому первоочередными задачами являются

формирование «четкой правовой базы деятельности некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг, установление требований к их компетенции и снятие дополнительных бюрократических барьеров»³². Особенно важным Президент РФ видит участие общественных объединений в таких вопросах, как благоустройство городов и поселков, охрана окружающей среды: «Дело принципа, чтобы в принятии решения по использованию финансовых ресурсов участвовали сами жители, определяли, какие проекты благоустройства осуществлять в первую очередь. Важно, чтобы гражданское общество активно участвовало и в решении таких задач, как совершенствование природоохранного законодательства, сохранение редких видов животных и растений»³³.

Приведенные в статье примеры ясно дают понять, что в современном обществе значительная роль по созданию благоприятных экологических условий, реализации прав граждан на охрану окружающей среды принадлежит специально создаваемым общественным объединениям и организациям. Но усилий одних только объединений и организаций недостаточно. Важно обеспечить эффективное взаимодействие общественных структур, работающих в сфере охраны окружающей среды, с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Объединение усилий гражданского общества и властных структур будет способствовать обеспечению экологической безопасности, сохранению экологической системы, здоровья граждан и, как следствие, устойчивому развитию регионов и государства в целом.

³¹ См.: постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа «Об Общественном совете по вопросам охраны окружающей среды и экологической безопасности при Правительстве Ямало-Ненецкого автономного округа» от 24 ноября 2011 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации // <http://docs.cntd.ru/document/473412823>

³² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию 1 декабря 2016 года // Официальный сайт Президента РФ // <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>

³³ Там же.