

Специальное заседание на тему «Обеспечение экологических прав граждан при обращении с отходами».

Докладчик:

Есина Елена Александровна

эксперт по экологическим правам СПЧ,

судебный эксперт по экологии

Национальной палаты судебных

экспертов

**Анализ текущей ситуации и предложения по
учету мнения граждан**

17 июля 2018 года
Москва



I. Анализ текущей ситуации

- Сложившаяся в России сложная социально-экономическая ситуация вывела на уровень главной политической повестки - послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации - проблему непосредственного вовлечения граждан в принятие важных решений как на местном (муниципальном), так и на государственном уровне.
- Вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования неразрывно связаны с обеспечением национальной безопасности страны. Эта связь признается и в стратегических актах Российской Федерации.
- Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 537 от 12 мая 2009 года к приоритетам устойчивого развития, направленного на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, относится экология живых систем и рациональное природопользование.

Россияне о состоянии окружающей среды

- По данным исследования, проведенного ВЦИОМ за последнее десятилетие оценки экологической обстановки среди россиян заметно выросли:

2009 год

- Положительно характеризовали состояние окружающей среды в месте своего проживания менее половины опрошенных - 39%
- Среди наиболее острых экологических проблем респонденты называют загрязнение воздуха заводами (16%), мусорные свалки (11%), несвоевременную уборку, вывоз мусора (10%). Вместе с тем 20% всех опрошенных считают, что первоочередных экологических проблем на сегодняшний день нет.



Россияне о состоянии окружающей среды 2013 год

47% населения оценивают экологическую ситуацию в месте постоянного проживания как «скорее неблагоприятную», как «скорее благоприятную» оценивают 36% респондентов, как «очень плохую, близкую к катастрофической» - 9%, и «в целом благоприятную» - всего 5%.

По сравнению с данными 2005 года ситуация в ответах практически не изменилась, кроме ответа «в целом благоприятная»: количество респондентов, выбравших данный вариант ответа сократилось с 13% в 2005 году до 5% в 2013 году.

Также респонденты оценивали изменение экологической ситуации в месте их проживания за последние 5 лет. Ответы распределились следующим образом: 49% респондентов ответили «скорее ухудшилась», 29%- «не изменилась», 19% - «скорее улучшилась», 3% затруднились ответить.



В целом, мы видим, что большинство населения не довольны экологической ситуацией в месте проживания, кроме того, экологическая ситуация ухудшается.

В ходе исследования респонденты отвечали на вопрос о том, что, по их мнению, считается самым опасным для окружающей среды.

На основе полученных данных можно составить рейтинг факторов экологической угрозы: на первом месте - транспорт (43%), на втором месте - промышленные предприятия (40%) и на третьем месте - вырубка лесов (34%). Также в рейтинг вошли такие факторы, как промышленные и бытовые отходы, объекты энергетики, пожары и т.п.

Таким образом, можно говорить о том, что население распознает объекты, представляющие угрозу для экологии и окружающей среды.

Большинство респондентов (62%) отмечали в качестве ухудшения окружающей среды ухудшение здоровья людей,

на втором месте - исчезновение зеленых зон (35%), «нарушается естественный порядок в природе» - 32%, «растрачиваются природные богатства» - 31%.

Большой процент респондентов, отмечающих ухудшение здоровья людей по причине ухудшения экологической ситуации, доказывает необходимость формирования экологической политики, соответствующих мероприятий, направленных на улучшение экологической обстановки в России.



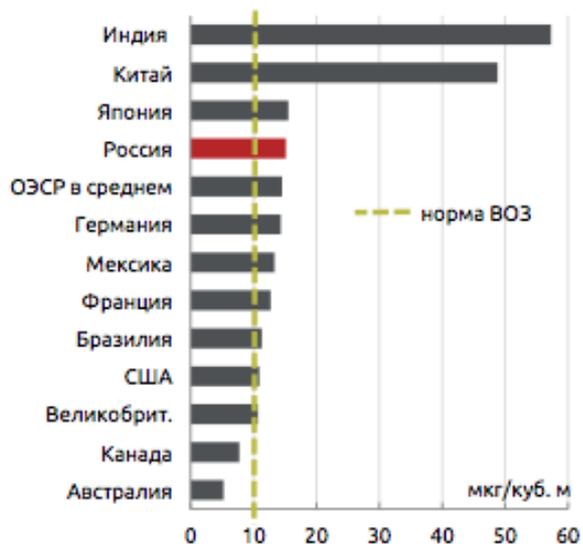
ОЭСР - Организация экономического сотрудничества и развития

В докладе отмечается, что уровень загрязнения атмосферы остается опасно высоким. В частности, менее 1/3 стран выполняют нормы ВОЗ по концентрации мелкодисперсных взвешенных частиц (частиц диаметром менее 2.5 микрон). И уровень загрязнения продолжает расти.

Уровень выбросов вредных веществ в России существенно выше, чем во многих крупных странах, что приводит к повышенным рискам для населения.

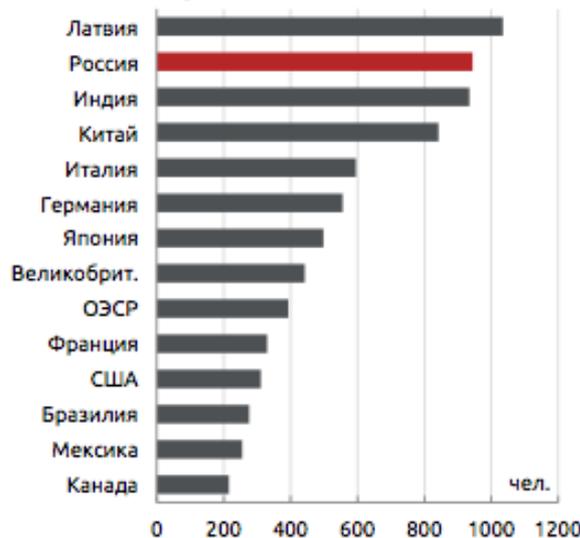
Россия, согласно данным доклада, также находится в числе тех стран, где проблемы с охраной окружающей среды остаются.

Рис. 1. Концентрация взвешенных частиц PM2.5 в среднем в 2015 г. по отдельным странам мира



Источник: ОЭСР

Рис. 2. Число смертей от загрязнения взвешенными частицами PM2,5 и озоном (O₃) на 1 млн. чел. населения в 2015 г. по отдельным странам



Источник: ОЭСР

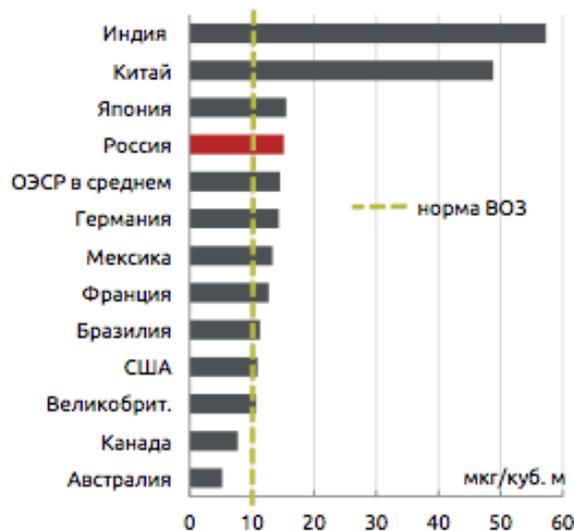


Россия занимает 2 место среди 46 стран, по которым ОЭСР приводит данные, по уровню смертности от загрязнения частицами PM_{2,5} и озоном (O₃).

По данным международной организации, 944 чел. на 1 млн. жителей в России умирали в 2015 г. от загрязнения воздуха данными веществами.

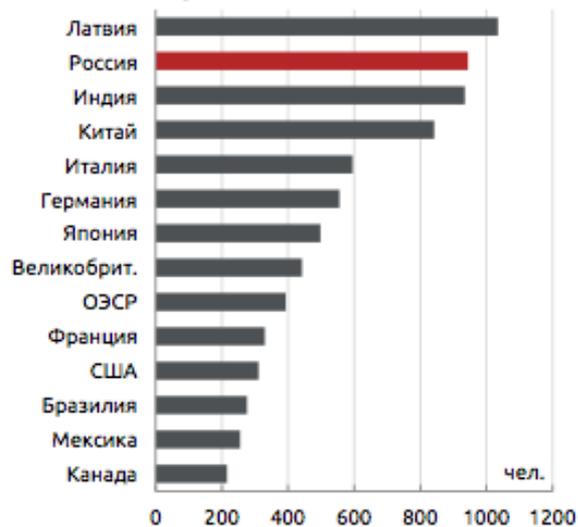
Для сравнения, в 1990 г. данный показатель в России был ниже и составлял 910 чел. на 1 млн. жителей. Средний показатель по странам ОЭСР находился в 2015 г. на уровне 393 чел. на 1 млн. жителей в 2015 г.

Рис. 1. Концентрация взвешенных частиц PM_{2,5} в среднем в 2015 г. по отдельным странам мира



Источник: ОЭСР

Рис. 2. Число смертей от загрязнения взвешенными частицами PM_{2,5} и озоном (O₃) на 1 млн. чел. населения в 2015 г. по отдельным странам



Источник: ОЭСР



Россия занимает 2 место среди 46 стран, по которым ОЭСР приводит данные, по уровню смертности от загрязнения частицами PM_{2,5} и озоном (O₃).

По данным международной организации, 944 чел. на 1 млн. жителей в России умирали в 2015 г. от загрязнения воздуха данными веществами.

Для сравнения, в 1990 г. данный показатель в России был ниже и составлял 910 чел. на 1 млн. жителей. Средний показатель по странам ОЭСР находился в 2015 г. на уровне 393 чел. на 1 млн. жителей в 2015 г.



Ситуация с выбросами других вредных веществ в атмосферу также остается неблагоприятной в России.

Аналогичная ситуация складывается в России и по другим видам вредных выбросов.





Из доклада Минприроды о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Охрана окружающей среды на 2012-2020 гг.» за 2016 г.

Целевые значения большого числа ключевых показателей не были достигнуты.

Таблица 1. Достижение значений целевых показателей госпрограммы «Охрана окружающей среды на 2012 - 2020 гг.» в 2016 г.

Показатель	План	Факт	Отклонение
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников, в % к 2007 г.	93,4	83,9	-9,5 п.п.
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу из стационарных источников, на 1 млн. руб. ВВП*, т	0,35	0,28	-0,07 т
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников в ТЭК, в % к 2007 г.	71,4	80,3	8,9 п.п.
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников в металлургии, в % к 2007 г.	71,7	80,5	8,8 п.п.
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от автомобильного транспорта, в % к 2007 г.	82,6	94,2	11,6 п.п.
Объем образованных отходов на 1 млн. руб. ВВП*, т	81,2	81,2	0,0 т
Доля использованных и обезвреженных твердых бытовых отходов в общем объеме образованных твердых отходов, %	34,2	34,2	0,0 п.п.
Численность населения, проживающего на территориях с неблагоприятной экологической ситуацией в результате прошлой хоз. и иной деятельности, тыс. чел.	17 150,3	17 412,2	261,9 тыс. чел.
Доля уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферу веществ от стационарных источников, %	76,0	73,9	-2,1 п.п.
Доля использованных и обезвреженных отходов производства и потребления, %	80,8	80,8	0 п.п.
Текущие затраты на охрану окружающей среды, в % к 2007 г.	173,1	171,9	-1,2 п.п.
Инвестиции в осн. капитал на охрану окр. среды и рациональное использование прир. ресурсов, в % к 2007 г.	113,6	60,6	-53,0 п.п.

* Красным цветом выделены те показатели, по которым запланированное целевое значение не было достигнуто в 2016 г.

**В ценах 2011 г.

Источник: Минприроды



Из доклада Минприроды о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Охрана окружающей среды на 2012-2020 гг.» за 2016 г.

Так, выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников в ТЭК и металлургии составляли в прошлом году 80-81% от уровня 2007 г. при запланированном в программе целевом значении 71-72%.

Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от автомобильного транспорта в 2016 г. составили 94% вместо запланированных 83%.

В целом, 17,4 млн. чел. в России в прошлом году проживало на территориях с неблагоприятной экологической ситуацией в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности (запланированное значение на 2016 г. - 17,2 млн. чел.).

Исходя из вышесказанного, протестные движения против строительства различных промышленных объектов, а особенно объектов, связанных со строительством новых и рекультивацией существующих полигонов ТКО и мусоросжигательных заводов растут.



Законодательство в области охраны окружающей среды

А где учет нашего
мнения?

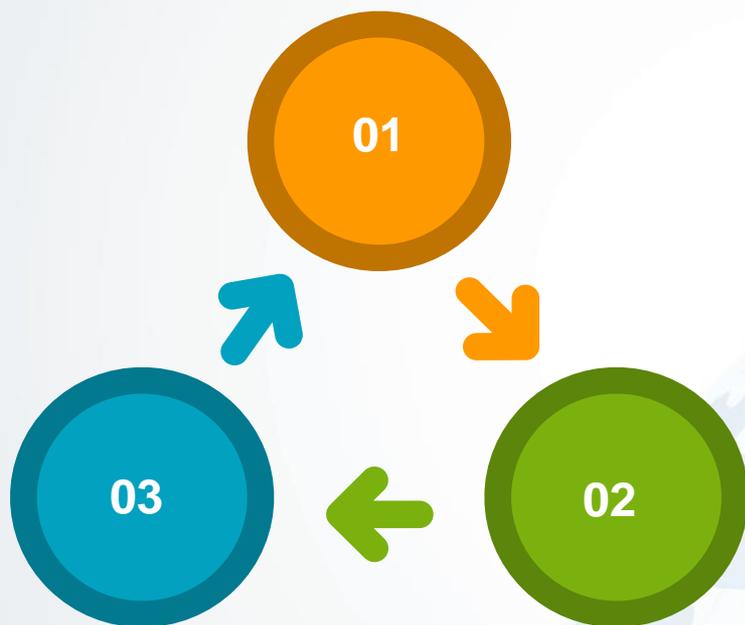




Современное экологическое законодательство

12

Включает в себя несколько десятков федеральных законов и сотни подзаконных нормативных правовых актов, практика реализации которых показывает, что большая их часть :



- 01 характеризуется значительным числом законотворческих ошибок, не позволяющих достигать установленных целей правового регулирования;
- 02 содержит модели поведения, применимые лишь в узкой сфере правового воздействия, а содержание некоторых из них чрезмерно декларативно;
- 03 В отдельных федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, входящих в систему экологического законодательства, присутствуют противоречия.



1. Гарантии реализации экологических прав граждан

13

Необходимость учета экологических интересов заложена в:

1. Конституции Российской Федерации



часть 1 статья 9

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории



статья 42

Закрепила право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением



Преамбула

Среди основных положений называется ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями многонационального народа Российской Федерации



1. Гарантии реализации экологических прав граждан

14

- Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (ст. 1,11, 12);
- Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (статья 8),
- Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (статья 19);
- Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ (статья 8);
- Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ (Статья 23);
- Федеральный закон от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (статья 23);
- Закон РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. N 2300-1 (статья 10);
- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 19 июля 1998 г. N 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» (статья 17) и другие.
- Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (статья 8),
- Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (статья 7)) информация о состоянии окружающей среды **не может** быть отнесена к информации с ограниченным доступом.
- Информация о загрязнении окружающей среды, санитарно-эпидемиологической или радиационной обстановке **не может** быть отнесена к коммерческой тайне в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне».

В то же время, в правовом регулировании доступа к экологической информации и практики применения законодательства, существует ряд пробелов.

В частности, отсутствует единообразный подход к пониманию того, что такое «экологическая информация», не раскрыто содержание этого понятия, не достаточно четко прописан механизм предоставления и получения такой информации.

Между тем право на доступ к экологической информации по Орхусской конвенции рассматривается в качестве важнейшего элемента механизма участия общественности в принятии экологически значимых решений.

В Российской Федерации данный механизм также является очень слабым и неэффективным.

Также остается острой проблема учета мнения граждан при принятии экологически значимых решений, а также несовершенства публичных и общественных слушаний и обсуждений.

В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть вопрос о присоединении к Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, подписанной в г. Эспо 25 февраля 1991 года.

Как учитывается отрицательное мнение населения по поводу строительства капитальных объектов?



ОВОС



Общественная
экологическая экспертиза



Общественные слушания



Опросы



Референдумы



Обращения граждан



В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (Градостроительный кодекс) и Федеральным законом от 29.12.2017 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», публичные слушания или общественные обсуждения должны проводиться по проектам Генерального плана города, планам землепользования и застройки, проектам планировки территории и проектам межевания территории, а также по вопросу предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства.

Как показали проведенные прокуратурой проверки, в подавляющем большинстве случаев участники слушаний выступают против строительства на территориях в непосредственной близости населенных пунктов.

Порядок учета мнения граждан законодательством не регламентирован.

Таким образом, если при утверждении градостроительного решения результат слушаний отрицательный, но порядок их проведения соблюден, нарушения в действиях должностных лиц органов власти отсутствуют.



Пример «учета» общественного мнения

18

28 июля 2018 года в 15 часов должны были открыться общественные слушания по проекту мусоросжигательного завода мощностью 550000 т ТКО в год в поселке Осиново Зеленодольского района близ г. Казани.

Из 370 человек более 50 были статистами, привезенные на автобусах, а не местными жителями (записались на участие 1200 человек).

Факте несостоявшихся слушаний подписали все присутствующие жители и участники общественных организаций, присутствующие в зале, а также часть жителей, которым удалось в зал прорваться через заслоны охраны.

Однако, властями был составлен протокол о якобы проведенных слушаниях, на основании того, что 5 человек подали в президиум еще до слушаний письменные тезисы своих выступлений.

Жители требуют отказа от строительства МСЗ и организации отдельного сбора мусора и его переработки, что потребует меньших капиталовложений и будет давать доход.

Права жителей на благоприятную среду нарушены. Сейчас суммарные выбросы предприятий Казани и Зеленодольска суммарно с выбросами автотранспорта уже привели к тому, что ПЕРВИЧНАЯ ЗАБОЛЕВАЕМОСТЬ ДЕТЕЙ РЕСПИРАТОРНЫМИ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ В 2,5 РАЗА ВЫШЕ В ЭТОМ РЕГИОНЕ, ЧЕМ В СРЕДНЕМ ПО РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН. Одного этого факта, полагаю, достаточно, чтобы отказаться от ввода на этой площадке такого завода

Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС)

ОВОС - процедура определения возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению этих воздействий. Кроме того, должны быть выявлены и учтены общественные предпочтения при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности. На этой основе определяются альтернативные варианты реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, выборе технологий и иные) или отказа от нее.

Замечания экспертов и населения не учитываются, материалы не корректируются.

Документ, зачастую, носит декларативный характер, не соответствующий действующим нормативным правовым актам



Основным нормативно-правовым актом, регламентирующим организацию и проведение общественной экологической экспертизы в РФ, является Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "Об экологической экспертизе" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018).

Последняя представляет собой экологическую экспертизу, которая инициируется общественностью, включая отдельных граждан, их объединения, общественные организации и муниципальные органы.

При этом чиновники органов местного самоуправления несут ответственность за незаконный отказ в проведении общественной экологической экспертизы.

17.11.2017г. НП «ЭМАССерт» направило уведомление руководителю администрации Воскресенского района Московской области о регистрации общественной экологической экспертизы. Уведомление официально зарегистрировано. Все процедуры соблюдены.

Заказчик ООО «АГК-1», в нарушение законодательства отказался предоставить проектную документацию. НП «ЭМАССерт» обратилось в суд.

По состоянию на 17.07.2018г.

1. Есть решение от 28.05.2018г Арбитражного суда Московской области по Делу №А41-14618/18 , обязать ООО «АГК-1" предоставить НП "ЭМАССЕРТ" проектную документацию на планируемый к размещению на территории Воскресенского муниципального района Московской области объект «Завод по термическому обезвреживанию ТКО мощностью не менее 700000 ТКО в год».

2. 10.07. Министерство экологии МО области подает апелляционную жалобу на это решение. Пока суда вынес определение до 31.07 устранить обстоятельства по которым жалоба оставлена без движения.

Вывод. Если скрывать нечего, то почему с таким упорством делается все, чтобы проектную документацию не увидели независимые организации!



Среди консультативных форм непосредственного участия населения в решении различных вопросов, в том числе и связанных с экологической безопасностью, особое место занимает опрос населения.

В настоящее время из 85 субъектов Российской Федерации законы об опросе населения в целях решения вопросов, отнесенных к ведению субъекта РФ, действуют только в городе Москве, Алтайском крае, Краснодарском крае, Иркутской области, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, Чукотском автономном округе .

Эти нормативные акты устанавливают порядок подготовки, проведения, установления результатов опроса как одной из форм выявления мнения и учета интересов населения при принятии органами государственной власти соответствующих решений.

Анализ законотворческой и государственно-управленческой практики последних лет позволяет с уверенностью выделить тенденцию постепенного нивелирования форм непосредственного участия населения в решении важных государственных вопросов с перемещением центра принятия решений в сторону органов государственной власти, причем скорее исполнительных, нежели законодательных (представительных). Думается, что настало время, когда эта тенденция должна быть, не просто преодолена, а переломлена.



Обращения граждан в органы местной власти являются формой участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст. 32 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», далее - Федеральный закон № 131-ФЗ. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ не раскрывает сущности этой формы муниципальной демократии, не прописывает процедурных механизмов обращений граждан и порядок их рассмотрения, а содержит лишь отсылочную норму к специальному федеральному закону, регулирующему этот вопрос.

При анализе Федерального закона № 59-ФЗ создается впечатление, что возможность обращения граждан в органы местного самоуправления отводится на второй план.

Текст Федерального закона № 59-ФЗ преподносит правовое регулирование этого вопроса так, как будто местное самоуправление в России уже сформировано и его лучшие демократические принципы уже воплощены в практику. Но такая позиция во многом иллюзорна. И тому есть многочисленные примеры.

На законодательном уровне ГосДума закрепила, что все терсхемы должны проходить общественное обсуждение. Но какова процедура этого обсуждения, должно сказать Правительство в своем подзаконном акте. Такого акта нет.

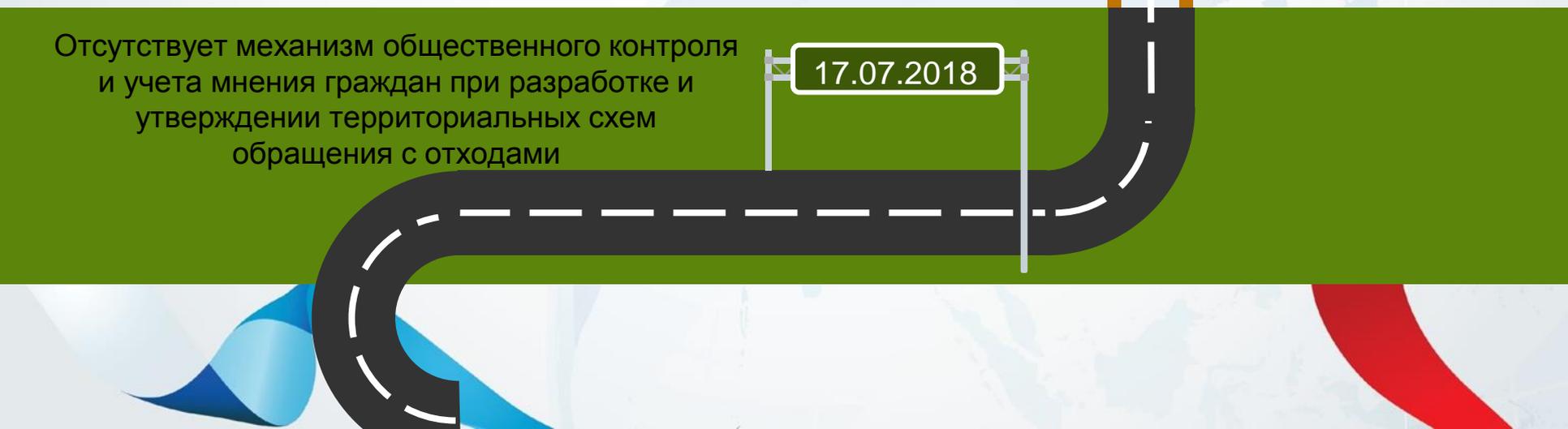
Как населению высказать свое мнение по поводу планируемого полигона или завода, как они могут узнать интересующую их информацию о применяемых технологиях – не понятно.

Было поручение Президента, у которого срок истек ровно полтора год назад.

15 февраля
2017

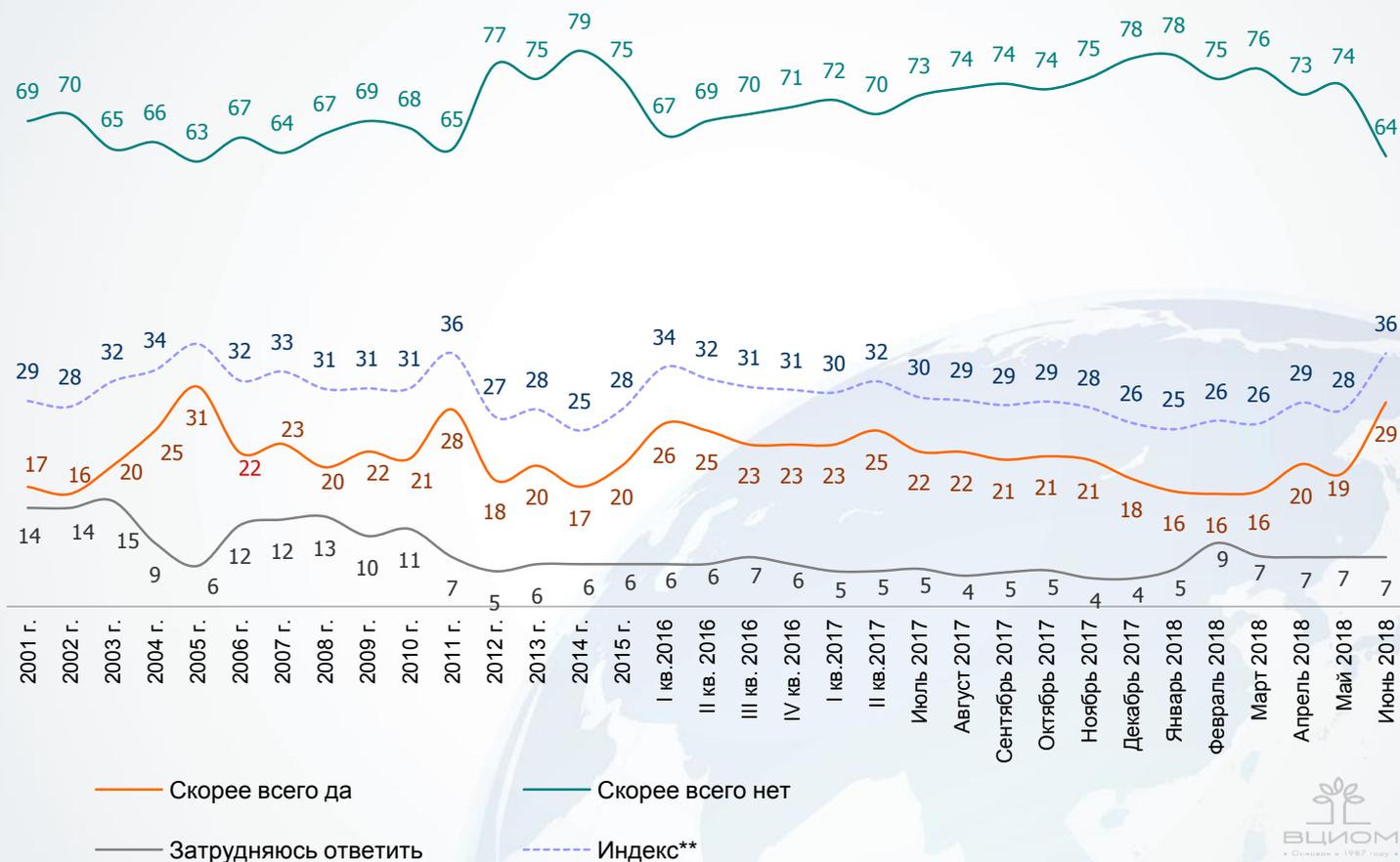
Отсутствует механизм общественного контроля и учета мнения граждан при разработке и утверждении территориальных схем обращения с отходами

17.07.2018





Индекс личного протестного потенциала – показывает готовность россиян к участию в массовых акциях протеста (ВЦИОМ).

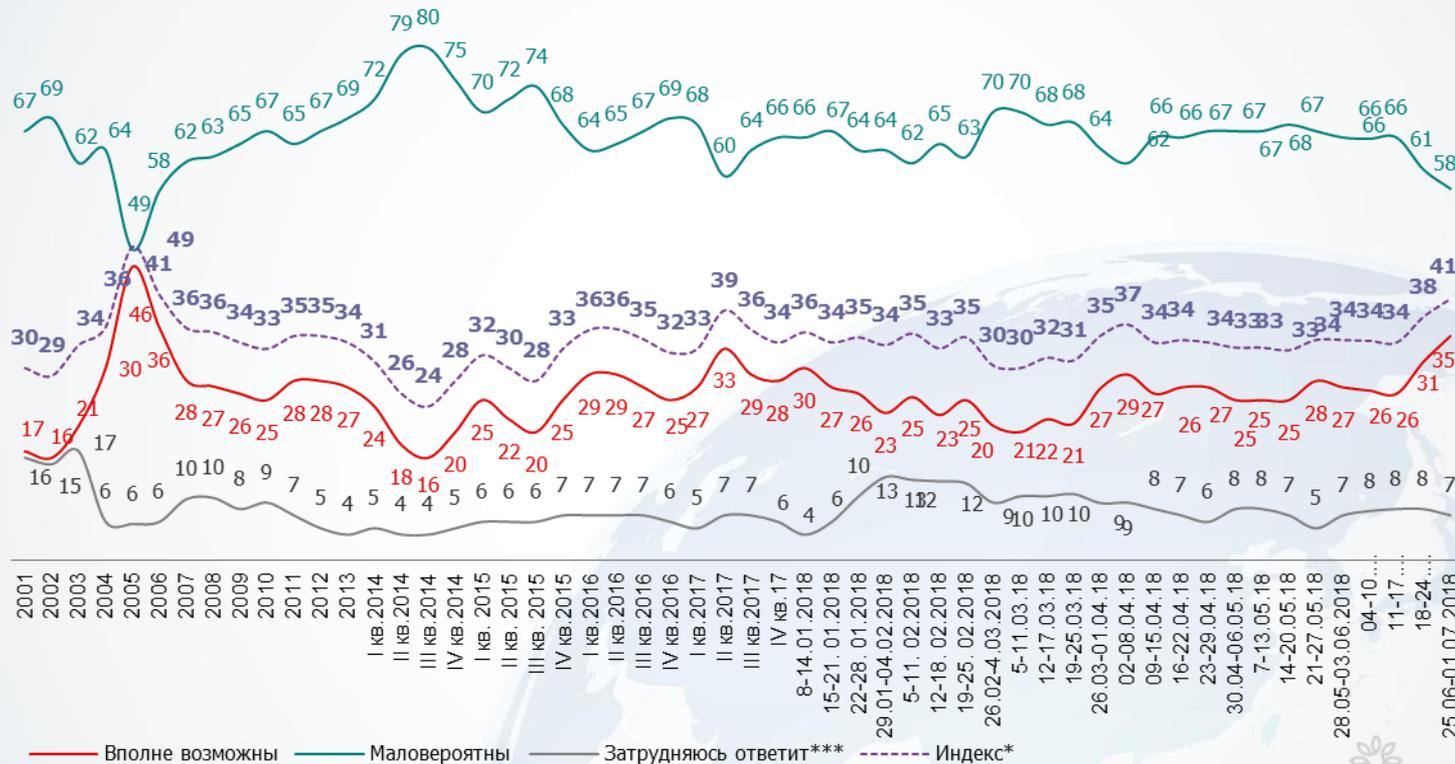


Чем выше значение индекса, тем больше респондентов декларируют готовность принять участие в протестах.

Индекс строится на основе вопроса: «Если в нашем городе/сельском районе состоятся массовые выступления против падения уровня жизни, в защиту своих прав, Вы лично примете в них участие или нет?» Ответу «скорее всего да» присваивается коэффициент 0,9, ответу «скорее всего нет» – 0,1, не определившимся – 0,5. Индекс измеряется в пунктах и может колебаться в пределах от 10 до 90.



Индекс общественного протестного потенциала – показывает, насколько россияне считают возможными массовые акции протеста



Чем выше значение индекса, тем больше респонденты уверены в возможности прохождения акций протеста в их населенном пункте.

Индекс строится на основе вопроса: «Как Вы думаете, насколько вероятны сейчас в нашем городе/сельском районе массовые акции протеста против падения уровня жизни, несправедливых действий властей, в защиту своих прав и свобод?»

Ответу «вполне возможны» присваивается коэффициент 0,9, ответу «маловероятны» – 0,1, не определившимся – 0,5. Индекс измеряется в пунктах и может колебаться в пределах от 10 до 90.



Для снижения социальной напряженности и улучшения экологической ситуации необходима целостная государственная научно-обоснованная экологическая политика по учету мнения граждан и общественных объединений, разработанные с учетом особенностей и нынешнего социально-экономического и политического положения каждого из регионов



Необходимо совершенствование правовой базы, а именно

Дать определение, раскрыть и закрепить понятие «экологическая информация», четко прописать механизмы предоставления и получения такой информации

Внести поправки для исключения правовой коллизии в статью 25. «Заключение общественной экологической экспертизы» Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ (ред. от 28.12.2017) "Об экологической экспертизе" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) в части касающейся учета общественной экологической экспертизы.



Законодательно закрепить ответственность за:

- непредставление экологической информации,
- нарушение существующих механизмов и процедур ОВОС, общественных слушаний и общественной экологической экспертизы



Руководствуясь системным подходом, в целях совершенствования уголовного законодательства надлежит экоцид расположить в главе «Экологические преступления»



Внести поправки в Кодекс РФ об административных правонарушениях (ст. 8.4.3 гл. 6 КоАП РФ) об ужесточении административной ответственности должностных лиц при выявлении незаконного отказа в экспертизе с их стороны и увеличить размер штрафа

Заключение

В заключение хочется напомнить слова С.Ю. Витте, к которым Президент России В.В. Путин обратился в Послании к Федеральному Собранию в 2005 г.:

"Государство не столь созидает, сколь восполняет, истинными же созидателями являются все граждане... Не налагать руку на самостоятельность, а развивать ее и всячески помогать ей" .



По прошествии 13 лет актуальность сказанного только выросла.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ