



УДК 630.61:630.903

Правовые возможности участия общественности в управлении лесами

© С.О. Григорьева

The need to involve citizens in the management of forests within the existing legal possibilities

S.O. Grigorieva (St. Petersburg Forestry Research Institute)

There are a lot of rules, the use of which allows the public to participate in decision-making in forest management. It should make greater use of these opportunities.

Key words: civil society, public, the rights of citizens, examination of projects, forest management

Правовые возможности участия общественности в управлении лесами

С.О. Григорьева

Существует немало норм, применение которых позволяет общественности участвовать в процессе принятия решений в сфере управления лесами. Следует активнее использовать эти возможности.

Ключевые слова: гражданское общество, общественность, права, экспертиза, лесоправление

ФБУ «Санкт-Петербургский НИИ лесного хозяйства»

Адрес: 194021, Санкт-Петербург, Институтский пр., д. 21

Телефон: (812) 552-94-48

E-mail: mail@spb-niilh.ru

В условиях развития в России демократических процессов и строительства гражданского общества все актуальнее становится участие общественности в принятии государственных решений, касающихся прав граждан на благоприятную среду, на доступ к экологической информации и правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Общественность — это открытый круг людей, включающий в себя как объединения групп граждан, так и одно или несколько индивидуальных лиц, за исключением лиц и организаций, которые в силу своих служебных обязанностей принимают решения по соответствующему вопросу. Участие общественности означает возможность отстаивать свои интересы или требования для всех лиц, которых это касается, или которые заинтересованы в этом.

Гражданское общество и негосударственные, неправительственные организации — не одно и то же. Гражданское общество включает огромное разнообразие неправительственных организаций (НПО), которые могут создаваться на добровольной основе и на длительный срок [13]. В настоящее время насчитываются сотни НПО, которые занимаются лесными проблемами.

Участие общественности является частью современного понятия политики и управления, ведет к инновационным решениям, поскольку все участники:

- предлагают свои знания, практический опыт и творческий потенциал;
- содействуют обмену информацией и опытом в ясной и понятной форме;
- способствуют пониманию различных точек зрения и координации интересов;
- помогают осуществлению таких процессов принятия решений, которые обеспечивают прозрачность и хорошо отслеживаются;
- усиливают доверие людей и обеспечивают расширенную основу для принятия решений;
- вовлекают граждан в процесс заинтересованного принятия решений.

Формироваться общественность может в зависимости от конкретной цели, соответственно и задачи общественного участия раз-

ные, но главная — недопущение принятия и реализации некачественных решений.

Основными принципами участия общественности являются:

- гласность в работе и доступность для общественности полной и достоверной информации;
- обязательность учета мнения общественности при принятии экологически значимых решений [1].

Критерием оценки эффективности общественного участия является двусторонний информационный обмен [1].

Участие общественности в принятии решений предусматривается Российским законодательством. В соответствии с конституционными принципами каждому гражданину гарантируются свобода мысли и слова, право граждан и их объединений на защиту своих интересов, в том числе на благоприятную окружающую среду, путем направления индивидуальных или коллективных обращений в государственные органы (ст. 29, 30, 33, 42, 46 [3]).

Таким образом, система прав, обеспечивающих общественное участие, состоит из трех основных элементов:

- право на участие в принятии решений. Это право корреспондируется с обязанностью лиц, принимающих решение, учитывать предложения и замечания участвующих сторон;
- право на доступ к информации, позволяющей принять осознанное решение о необходимости участия;
- право на судебную защиту, гарантирующее каждому человеку возможность оспорить в суде любое решение, затрагивающее его интересы.

Но отсутствие механизмов реализации прав, декларативность, противоречивость существующих правовых норм не позволяют достичь положительных результатов. И чаще всего нарушаются право на доступ к информации и право на благоприятную окружающую среду.

В создании организационных и правовых условий, обеспечивающих заинтересованность граждан, юридических лиц и социальных групп в решении задач устойчивого развития, веду-

шая роль отводится государству. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [14] определяет сроки и задачи формирования системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 [6] утверждены Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, в которых определяются проекты, по которым применяются данные Правила.

Анализ природоохранного законодательства показывает, что существует немало норм, применение которых позволяет общественности участвовать в процессе подготовки и принятия решений в сфере лесопользования [5].

В принятом в конце 2006 года Лесном кодексе РФ [5] Российская Федерация (РФ), субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица законодательно признаны равноправными участниками лесных отношений (ст. 4 [5]), тем самым была заложена база вовлечения граждан в управление лесами. Лесное законодательство, признав граждан равноправными участниками лесных отношений и законодательно закрепив в одном из основных принципов (п. 7 ст. 1 [5]) возможность участия граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах, нигде не оговорило, каким образом граждане могут участвовать в обсуждении проблемы или воздействовать на процесс принятия решения по этой проблеме. Имея законодательные основания, граждане фактически отстранены от реальной возможности реализации своих прав в отношении лесов, так как ни в каких подзаконных нормативно-правовых актах, инструкциях и официальных руководствах не прописаны

ни механизмы, ни порядок по обеспечению информирования общества о лесах и его вовлечения к выработке и принятию управленческих решений о лесах. В разработанных и принятых после принятия ЛК РФ многочисленных подзаконных актах предусматривается только участие граждан в обсуждениях при подготовке Лесных планов субъектов РФ [8, 9].

Согласно ч. 1 ст. 4 ФЗ «Об охране окружающей среды» [15], объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются в том числе леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд.

Возникающие лесные проблемы чаще всего являются результатом столкновения интересов граждан — жителей городов, поселков и разных лесопользователей:

- сокращение лесов в результате рубок, пожаров;
- ухудшение состояния лесов (особенно пригородных) в результате замусоривания и вытаптывания в зонах, прилегающих к дачным и садоводческим поселкам, а также там, где проводятся туристические мероприятия;
- доступность лесов для граждан — арендатор или собственник будет иметь право ограничить общедоступное пользование лесом;
- обеспечение жителей, проживающих в поселках, дровами;
- обеспечение неистощительного лесопользования.

Природоохранная общественность обеспокоена:

- ухудшением состояния окружающей среды;
- сокращением лесов от рубок, пожаров, вредителей и болезней, чрезмерных нагрузок на леса в результате общедоступного использования лесов гражданами;
- проблемами обеспечения сохранения биоразнообразия на лесных территориях;
- фрагментацией лесных территорий в результате строительства многочисленных линейных объектов (дорог, ЛЭП, нефте- и газопроводов и проч.).

Участие общественности в процессе принятия значимых решений в управлении лесами возможно в рамках двух официальных процедур: через институт государственных экологических экспертиз (в том числе ОВОС) и законодательной деятельности.

Основные принципы экологической экспертизы изложены в ст. 3 ФЗ «Об экологической экспертизе» [16], среди них:

- презумпция потенциальной опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

- комплексность оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и ее последствий;

- гласность — участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения.

Согласно ст. 12 ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ (с изменениями...) [16], объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня выступают проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти субъектов РФ, или обосновывающая документация в области охраны окружающей среды, реализация которых может оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду.

К сожалению, в соответствии с Федеральным законом от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» из ст. 11 и 12 ФЗ «Об экологической экспертизе» [16] из списка объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня (ст. 11 [16]) и государственной экологической экспертизы регионального уровня (ст. 12 [16]) исключены проекты схем охраны и использования лесных ресурсов, находящихся в ведении как Российской Федерации, так и ее субъектов, и иная проектная документация в этой области. Это плохо, потому что соблюдение процедуры оценки воздействия на окружающую среду [7] намечаемой хозяйственной деятельности и участие заинтересованной общественности в этой процедуре при подготовке декларации, состав-

лении технического задания на разработку ОВОС, информирование общественности на всех стадиях проработки, общественные экологические слушания и обсуждения — все это способствовало рациональному использованию природной среды.

Нормативно-техническими документами в области использования и охраны лесных ресурсов как компонента окружающей среды являются Лесные планы субъектов РФ [8, 9], Лесохозяйственные регламенты лесничеств (лесопарков) [12], проекты освоения лесов для разных видов использования [11]. Процедура участия общественности в экспертизе этих документов различна. До экологической экспертизы материалов Лесохозяйственного регламента лесничества (лесопарка) обязательно проводятся общественные слушания. При государственной или муниципальной экспертизе проектов освоения лесных участков рекомендовано не менее двух представителей общественных объединений включать в состав экспертной комиссии (ст. 4 [10]). Лесной план представляет собой стратегический план развития субъекта РФ в области освоения лесов, развития инфраструктуры и лесного комплекса в целом. В нем определяются цели и задачи лесного планирования, устанавливаются общие принципы и характеристики, касающиеся лесов, содержатся технические нормы, мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения. Лесной план субъекта РФ составляется на 10 лет. Этот план не подвергается государственной экспертизе, по нему утверждена другая процедура возможности участия общественности.

Как в Постановлении Правительства РФ № 246 от 24.04.2007 «Об утверждении Положения о подготовке Лесного плана субъекта Российской Федерации» (п. 6 [8]), так и в следующем документе — в Приказе Федерального агентства лесного хозяйства «Об утверждении типовой формы и состава Лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки» № 423 от 05.10.2011 [9] (в разделе «Состав Лесного плана субъекта РФ и порядок его подготовки», Приложение 2) установлено, что «органы государственной власти субъектов

Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства организуют ознакомление заинтересованных лиц с проектом Лесного плана субъекта Российской Федерации, в том числе путем размещения его на срок не менее 30 дней на официальном сайте соответствующего высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации или Федерального агентства лесного хозяйства в Интернете. По истечении указанного срока органы государственной власти субъекта РФ осуществляют в течение 30 дней доработку проектов Лесных планов с учетом предложений и замечаний, поступивших от заинтересованных лиц.

Участие общественности в законотворческой деятельности в настоящее время начинает обретать форму. Если ранее правовые основы участия граждан и общественности в законодательной сфере обеспечивались только Конституцией РФ (ст. 32 [3]), то вступивший в силу Указ Президента от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [14] обеспечивает создание технических и правовых условий для представления предложений граждан, создание условий для реализации концепции «российской общественной инициативы», которые базируются на основе законности, открытости, обязательности рассмотрения и доступности. Постановлением Правительства РФ от 25.08.2012 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных, правовых актов и результатах их общественного обсуждения» [6] утверждены правила, устанавливающие процедуру раскрытия информации.

Целью принятия соответствующих документов является создание условий для вовлечения широких слоев населения в законотворческий процесс, что позволяет реализовать принципы демократического общества и правового государства.

Из правовых видов деятельности в лесной сфере законами могут утверждаться следующие:

— принятие доктрин национальной лесной политики, стратегий и концепций, региональных программ субъектов РФ;

— принятие государственных и органов местного самоуправления среднесрочных и краткосрочных программ;

— определение основ и порядка зонирования лесов, подразделения лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитности лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;

— определение прав пользования участками лесного фонда способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека, и порядка их возникновения;

— определение видов лесопользования и порядка их осуществления, обеспечение многоцелевого, рационального, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

— определение принципов и порядка перевода лесных земель лесного фонда в нелесные и в земли иных категорий;

— определение условий и порядка ограничений лесопользования, пребывания граждан в лесу;

— определение возможных форм собственности на участки лесного фонда и другие участки, на древесину и иные добытые лесные ресурсы;

— определение оснований и порядка придания территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий.

Создание условий для широкого участия всех заинтересованных сторон в разработке и эффективном применении законодательства, регулирующего деятельность участников лесных отношений — прерогатива государства. Применяются эффективные механизмы для постоянного многостороннего диалога заинтересованных сторон в обсуждении любого законопроекта.

Первая проблема, стоящая перед общественностью, которая хочет участвовать в обсуждении законопроекта — необходимо получить о нем информацию [4].

Власть должна разработать механизм упреждающего обязательного информирования граждан о готовящемся решении, будь оно федерального, регионального или местного уровня.

Для получения необходимой информации о готовящихся законопроектах помимо офици-

альных изданий можно использовать разные источники:

— официальные Интернет-сайты органов власти (хотя не каждый регион имеет возможность создать и обслуживать официальный сайт в Интернете) [17];

- правовые базы данных;
- средства массовой информации.

При подготовке законопроектов существует множество правовых возможностей участия общественности на разных уровнях: письменные обращения; непосредственное общение с депутатами; участие в депутатских слушаниях; всенародное обсуждение законопроекта; референдум, участие через субъект законодательной инициативы; работа в общественном совете или с его представителями — участие в обсуждении законопроектов, касающихся лесной тематики, лесной политики; участие в рабочей группе; присутствие на заседаниях; конферен-

ции, совещания, «круглые столы», семинары [2, 17].

Особой формой поручения Правительству по подготовке законопроектов и проектов нормативных актов является послание Президента Федеральному Собранию РФ. Наиболее действенной формой влияния на законопроекты через Президента является широкая общественная кампания по направлению главе государства большого количества писем с подписями организации граждан.

Многообразие форм, процедур и степени участия создают широкое поле для взаимодействия гражданского общества и власти, позволяют вести работу над преодолением общих для российского леса, общества и власти проблем.

В настоящий период все многообразие форм по вовлечению граждан в управление лесами используется при обсуждении положений Национальной лесной политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Афиногенов Д.В. Участие общественности в управлении лесами Ленинградской области: правовые возможности. СПб, подгот. и изд. При поддержке фонда Джона Д. и Кэтрин Т. Макаруров, 2004. 100 с.
2. Богдан И.Б. Правовые возможности участия граждан в лесопользовании // ЭКО-бюллетень ИнЭка № 2 (127), март-апрель 2008 г. С. 1–5.
3. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. М.: Юрид. лит., 2011. 64 с.
4. Лес и общество: пособие для работников лесного хозяйства. М.: ВНИИЦлесресурс, МСОП, 2000. 208 с.
5. Лесной кодекс РФ от 04.12.2006, № 200-ФЗ.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»).
7. Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»
8. Приказ МПР РФ от 16.07.2007 № 182 «Об утверждении типовой формы лесного плана субъекта Российской Федерации»
9. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 05.10.2011 № 423 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки»
10. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 22.12.2011 № 545 «Об утверждении Порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов»
11. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 29.02.2012 № 69 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки»

12. Приказ Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз) от 04.04.2012 № 126 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений»
13. Тепляков В. Гражданское общество и проблемы правоприменения в лесном секторе // Устойчивое лесопользование, № 1 (7). 2005. С. 28–33.
14. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об Основных направлениях совершенствования системы государственного управления»
15. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002, № 7-ФЗ с изменениями на 25.06.2012, № 93-ФЗ
16. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995, № 174-ФЗ с изменениями на 28.07.2012, № 133-ФЗ
17. Шматков Н. Вовлечение общественности в управление лесами в США и России: проблемы и перспективы // Устойчивое лесопользование, № 2 (27). 2011. С. 2–14.