

## КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ ФОРМ ОБЩЕСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В РАЗВИТЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: ОПЫТ ДЛЯ УЗБЕКИСТАНА

© 2017 г. Онгарбай Дариябаевич Утегенов<sup>1</sup>

*На основе положений экологического законодательства, а также правоприменительной практики США, стран Европейского Союза и Содружества Независимых Государств дан сравнительно-правовой анализ форм общественного экологического контроля. Определены специфические особенности применения тех или иных форм общественного экологического контроля. Предлагается классификация форм общественного экологического контроля в различных странах. Сделан вывод о возможности применения в отечественном законодательстве правил, закрепленных в законодательстве исследуемых государств. Предлагаются приоритетные направления дальнейшего совершенствования экологического законодательства Республики Узбекистан с учетом современного опыта развитых зарубежных стран.*

*On the basis of the provisions of environmental legislation, as well as legal practice of the United States, the European Union and the Commonwealth of Independent States the comparative legal analysis of the main forms of public ecological control is given. The specific features of application of main forms of public ecological control are determined. The classification of forms of public ecological control in the various countries is offered. The conclusion about the possibility of using of the rules laid down in the legislation of studied states in the national legislation is made. The priority areas for further improvement of ecological legislation are proposed.*

**Ключевые слова:** общественный экологический контроль, форма, экологический иск, коллаборация, волонтерская деятельность, онлайн-петиция, запрос, общественные совещания, форум, общественная палата, законодательная инициатива граждан.

**Key words:** public ecological control, form, ecological claim, collaboration, voluntary activity, online petition, inquiry, public meetings, forum, public chamber, legislative initiative of citizens.

В современном мире наблюдается позитивная тенденция поэтапного и последовательного усиления роли и места общественности в решении самых важных и актуальных общественно-социальных вопросов экологического характера. Так, в развитых зарубежных странах общественное мнение играет ключевую роль и значение в принятии решений экологического характера.

В целом анализ зарубежного опыта осуществления общественного контроля, в частности европейского и американского, свидетельствует о том, что в них применяются самые разные его формы, такие как движение волонтеров, общественные инициативы, голосование, общественные обсуждения, петиции, общественная экспертиза, журналистское расследование, референдумы и др. Вместе с тем необходимо отметить, что западные государства практически не используют термин “общественный контроль”,

а заменяют его такими, как “гражданский контроль”, “демократический контроль”, “социальный контроль”<sup>2</sup>. В частности, в США признается важность и необходимость участия граждан в осуществлении общественного экологического контроля, и ныне в нем действуют около 90 органов гражданского контроля в тех или иных организационно-правовых формах.

Так, в настоящее время широко практикуются следующие основные формы гражданского контроля: 1) наблюдательный совет граждан (*citizen review board*); 2) контроль граждан (*citizen oversight*); 3) независимый аудит граждан (*independent citizen audit*); 4) сообщения граждан об экологических правонарушениях<sup>3</sup>; 5) экологический иск (жалоба) граждан; 6) волонтерская деятельность; 7) коллаборация.

<sup>1</sup> Проректор Каракалпакского государственного университета им. Бердаха, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: ongarboy2303@mail.ru).

Ongarbay Utegenov, vice-rector of the Karakalpak state University named Berdakh, PhD in Law, associated Professor (E-mail: ongarboy2303@mail.ru).

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. Учеб. пособие. М., 2002. С. 8; Огнева Е. А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 132.

<sup>3</sup> См. подробнее: Захарченко Т. Р. Некоторые вопросы права окружающей среды США. Киев, 1992.

Правовыми основами данных форм гражданского контроля являются законы: “О чистом воздухе” (*Clean Air Act*), “О безопасной питьевой воде” (*Safe Drinking Water Act*), “О консервации ресурсов и их восстановлении” (*Resource Conservation and Recovery Act*), “Об экологической ответственности и компенсации” (*Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*), “О контроле поверхности недр и рекламации”, “О сохранении исчезающих видов животных и птиц” (*Endangered Species Act*), “О планировании в чрезвычайных случаях и праве общества их знать” (*Emergency Planning and Community Right To Know Act*) и др.<sup>4</sup>

Наиболее эффективно применяется такая форма общественного экологического контроля, как “экологический иск граждан”. Данная форма контроля развивалась в начале 70-х годов в ходе совершенствования законодательства об охране атмосферы, в рамках которого гражданам предоставлялось право обратиться в суд с иском в случаях, если не соблюдались или нарушались требования Закона “О чистом воздухе”. Анализ показывает, что в Америке институт “экологический иск граждан” внедрялся в правовой механизм охраны окружающей среды в качестве формы и юридического средства общественного контроля и нацелен прежде всего на обеспечение прав граждан на безопасную окружающую среду<sup>5</sup>.

Важное практическое значение имеет также наличие механизмов материального стимулирования активной деятельности граждан в этой области. Так, согласно судебному постановлению гражданам оплачивается их труд из средств государственного бюджета.

По оценкам американских правоведов, судебный иск граждан является сильнейшим средством борьбы за охрану природы, посредством которого гражданам предоставляются права состязаться с представителями промышленности и власти и обязывать их соблюдать общеобязательные правила<sup>6</sup>.

Как отмечает проф. Р. Блумквист, с внедрением в праве данного института граждане стали важнейшим элементом системы противоязов исполнительной ветви власти, и, пользуясь своими правами, в частности правом требования

наложения штрафа, они становятся настоящими прокурорами<sup>7</sup>. В США их называют также “сторожевыми псами” (*watchdogs*)<sup>8</sup>. Широкое и эффективное применение исков граждан именно в сфере окружающей среды признается и другими американскими учеными и исследователями<sup>9</sup>.

Важное значение в системе форм общественного экологического контроля имеют такие его формы, как волонтерская деятельность и коллаборация (особая форма объединения граждан, образованная для достижения определенной цели с использованием всех доступных средств — технологии, информации и т.п.). Согласно некоторым данным четвертая часть населения США (около 64.5 млн участвует в тех или иных волонтерских проектах.

Особый интерес вызывает также опыт США по Интернет-проектам в сфере общественного контроля. Так, на веб-сайте Белого дома США действует отдельный раздел, посвященный онлайн петициям (*We the people*), который позволяет гражданам проконтролировать законотворческую деятельность правительства. Имея двухэтапный механизм действия, данная система обязывает Белый дом официально ответить гражданам, если определенный вопрос, в том числе экологического характера, на первом этапе в течение 30 дней собрал 100 тыс. и на втором этапе в течение стольких же дней — 150 тыс. подписей<sup>10</sup>.

В странах Европейского Союза особо часто применяются следующие **четыре** основные формы общественного экологического контроля.

**1. Запрос общественных объединений и граждан.** Данная форма в виде обращений физических и юридических лиц является одной из наиболее широко применяемых общественностью форм контроля. Так, в мае 2012 г. налажена система “Гражданская инициатива в Европе” (*The European Citizens Initiative — ECI*), которая предполагает, что обращения организационного или

<sup>4</sup> См.: [http://en.wikipedia.org/wiki/Citizen\\_suit](http://en.wikipedia.org/wiki/Citizen_suit); Холмўминов Ж.Т. Экологик назорат хорижий давлатлар тажрибасида // Хуқуқ ва бурч — [www.huquqburch.uz/uz/view/2962](http://www.huquqburch.uz/uz/view/2962)

<sup>5</sup> См.: Захарченко Т.Р. Некоторые вопросы права окружающей среды США. Киев, 1992. С. 59.

<sup>6</sup> См.: Закон охраняет природу // Америка. 1992. № 422. С. 15.

<sup>7</sup> См.: Blomquist R. H. Rethinking the Citizen as Prosecutor Model of Environmental Enforcement under the Clean Water Act: Some Overlooked Problems of Outcome // Independent Values. Georgia Law Review. 1988. P. 368.

<sup>8</sup> См.: Бринчук М.М., Бортник И.Ю. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме, проблемы // Пробелы в рос. законодательстве. 2010. № 1. С. 128.

<sup>9</sup> См.: Citizen Suits: The Teeth in Public Participation, 25 Env'tl. L. Rep. (Env'tl. L. Inst.) 10141 (Mar. 1995) // [http://www.tulane.edu/~telc/assets/articles/Citz%20Suits%20Teeth-ELR\\_95.pdf](http://www.tulane.edu/~telc/assets/articles/Citz%20Suits%20Teeth-ELR_95.pdf); Jeffrey G. Miller & Environmental Law Inst., Citizen Suits: Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws (1987).

<sup>10</sup> См.: Официальный веб-сайт Белого дома США // <http://www.petitions.whitehouse.gov/how-why/terms-participation>

правового характера, получившие поддержку 1 млн населения, проживающего в не менее одной четверти стран Европейского Союза, рассматриваются Еврокомиссией в определенном порядке, и она принимает соответствующие решения об их реализации или же отклонении. Необходимо отметить, что впервые данная форма контроля была использована гражданами ЕС в марте 2013 г. в рамках проекта “О праве на воду”, предусматривающего включение в круг прав человека его право на воду и канализацию. Кроме того, в рамках данной системы были одобрены такие социально-экономические, и в частности экологические, проекты, как: запрещение использования человеческого эмбриона в научных исследованиях; оптимизация действий в отношении климата и энергии в условиях экономического кризиса и др.<sup>11</sup>

**2. Общественные совещания** — предусматривают возможность толкования правительственных проектов и проводятся по инициативе правительственных структур (с целью узнать отношение общественности к определенным правительственным проектам) или же непосредственно граждан (для оценки проектов нормативно-правовых актов или действий). Общественные совещания, как правило, проводятся в кратчайшие сроки — все предложения и рекомендации должны быть представлены до определенного срока (дедлайн). Данная форма контроля проводится в форме открытых или закрытых слушаний, фокус-групп с участием всех заинтересованных сторон, а также в письменном виде (в частности, посредством Интернета).

**3. Форумы** — площадка, обеспечивающая обсуждение процесса принятия решения представителями общественности, экспертами и правительством по различным, и в частности экологическим, вопросам и проводятся в форме воркшопы, конференции и др. В рамках данной формы контроля реализован проект *Your Voice in Europe*, в рамках которого пользователь вправе дать свою оценку новым инициативам, обсуждать будущее Европы, вносить свои предложения и возражения к проектам актов и др.<sup>12</sup>

**4. Интерактивное обсуждение в социальных сетях** — участие общественности и представителей частного сектора в процессе принятия решения с помощью сети. В большинстве случаев

оно имеет форму социальной сети, официально организованной пользователями в целях решения конкретной проблемы. Так, в сфере экологии действует Европейская сеть по информированию и наблюдению за состоянием окружающей среды<sup>13</sup>, в рамках которой объединены около 300 национальных государственных и общественных структур из 39 государств<sup>14</sup>.

В зарубежных странах общественный экологический контроль представляется в качестве сдерживающего фактора органов государственного управления и хозяйственных субъектов от негативного влияния на качество окружающей среды. Одним из главных причин столь высокого и эффективного развития общественного экологического контроля в развитых зарубежных странах наряду с высоким уровнем правовой и экологической культуры населения является всесторонняя государственная поддержка общественного участия в управлении делами государства и общества. Так, в Федеративной Республике Германии охрана окружающей среды по инициативе населения является приоритетным направлением федеральной, земельной и муниципальной ветвей власти. В Германии государственные органы создают все необходимые условия для всестороннего развития и поддержки общественных объединений. Важнейшим элементом взаимодействия общественности и органов власти являются общественные экологические советы, которые действуют при политических партиях и их депутатских группах, обербургомистре, природоохранных ведомствах и даже при федеральном канцлере<sup>15</sup>.

**Общественные палаты и иные аналогичные органы** являются важной формой общественного контроля в зарубежных странах. Например, во Франции действует Социально-экономический совет, в состав которого входят представители разных профессий. Аналогичные общественные структуры действуют и в Австрии, Нидерландах, Греции, Польше и других странах. Их главной целью является подготовка заключений для законопроектов правительства в социальной, в том числе экологической, сфере.

<sup>11</sup> См.: “Европада фукаролар ташаббуси” расмий веб сайти // <http://www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives>

<sup>12</sup> См.: “Your Voice in Europe” лойихасининг расмий веб-сайти // <http://www.ec.europa.eu/yourvoice>

<sup>13</sup> См.: Атроф мухит ҳолати устидан кузатув ва ахборот Европа тармоғи расмий веб-сайти // <http://www.eionet.europa.eu>

<sup>14</sup> См.: Огнева Е.А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 134–138.

<sup>15</sup> См.: Веселов А. Германия — Россия: экология без границ // <http://www.top.oprf.ru/blogs/263/8244.html>

Аналогичные общественные структуры действуют и в странах СНГ в виде общественных палат (Российская Федерация, Казахстан), общественных советов (Армения), а также общественных наблюдательных комиссий (Беларусь, Кыргызстан). Деятельность данных общественных структур направлена прежде всего на решение социально-экономических, в том числе и экологических, вопросов. Являясь субъектами общего общественного контроля, они также осуществляют общественный экологический контроль.

Так, анализ мирового опыта показал, что общественные структуры в основном формируются следующими путями: 1) члены общественных структур избираются непосредственно населением; 2) члены общественных структур назначаются соответствующими органами государственной власти и управления; 3) членство в общественных структурах осуществляется в порядке уведомления; 4) смешанный порядок, т.е. часть из них избирается, а другая — назначается.

Природа данных структур, как правило, предполагает рекомендательный характер их решений. Однако, в некоторых странах решения общественных структур по определенным вопросам имеет обязательный характер. Так согласно Закону Боливии “Об общественном участии” от 20 апреля 1994 г., решения общественных наблюдательных комитетов по контролю за использованием муниципальных ресурсов является обязательным<sup>16</sup>.

В то же время в качестве еще одной современной формы общественного экологического контроля в зарубежных странах широко распространена **законодательная инициатива граждан**. Данная форма общественного контроля предполагает обязательное рассмотрение (а не принятие) парламентом проектов, собравших определенное количество подписей граждан, к которым в большинстве случаев прилагается детально разработанный проект нормативно-правового акта. Так, в настоящее время данная форма контроля широко применяется в США, ФРГ, Испании, Италии, Швейцарии, а также на уровне конституций закреплена в Латвии, Литве, Польше, Румынии и Словении<sup>17</sup>.

Вместе с тем необходимо отметить, что в международной практике законодательная инициатива народа ограничивается разными способами<sup>18</sup>:

*во-первых*, установлены требования к количеству инициаторов, т.е. необходимо собрать определенное количество подписей, которые различаются в разных государствах (например, в Италии и Беларуси — 50 тыс., Швейцарии и Австрии — 100 тыс., Испании — 500 тыс.). Как правило, к ним применяются аналогичные требования, установленные для проведения референдума. Так, в США действует аналогичный институт “петиционный референдум”, который проводится в целях принятия, изменения или отмены соответствующего акта законодательства по требованиям определенного количества граждан, имеющих право голоса и подписавших петицию<sup>19</sup>. Количество граждан варьируется от 2% (Массачусетс), 3% (Мэриленд) до 5% (Аризона, Калифорния, Кентукки, Колорадо, Мичиган)<sup>20</sup>;

*во-вторых*, ограничен предмет инициативы, т.е. определенные вопросы не могут стать объектом обсуждения народной инициативы. Так, в Испании основные права и свободы граждан, выборы, статус автономных территорий, помилование, налоги, бюджет, экономическая политика и международные отношения не могут стать объектом народной инициативы<sup>21</sup>;

*в-третьих*, предусмотрена определенная пропорция (представительность) различных территорий государств, т.е. количество граждан должно охватить большинство территории страны, что придаст ему общегосударственный, общенациональный характер. Например, в Бразилии состав инициативных групп должен охватить не менее 5 субъектов из 26, а в Румынии — четверти части общей территории<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> См.: Бошно С.В. Законодательная инициатива: внесение законопроектов в Государственную Думу // Право и образование. 2004. № 2. С. 155.

<sup>19</sup> См.: Зиммерман Дж. Прямая демократия в Соединенных Штатах Америки: опыт и проблемы // Вестник МГУ. 1991. № 5. С. 56.

<sup>20</sup> См.: Tomas E. C. Direct Democracy. The politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge, Massachusetts, London, 1989. P. 51.

<sup>21</sup> См.: Огнева Е.А. Правовое регулирование правотворческой инициативы граждан как гарантия реализации прав человека: зарубежные практики // Науч. ведомости Белгородского гос. ун-та. Сер. “Философия. Социология. Право”. 2013. № 16(159). С. 187–192.

<sup>22</sup> См.: Комаров В.В. Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex Russica. 2006. Т. LXV. № 3. С. 462.

<sup>16</sup> См.: Международный центр некоммерческого права // <http://www.icnl.org/programs/lac/index.html>

<sup>17</sup> См.: Руденко В.Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и его субъектов // Науч. ежегодник ИФиП Уральского отделения РАН. 2001. № 2. С. 307.

В целом анализ законодательства зарубежных стран показал, что в них применяются следующие основные формы общественного, в том числе экологического, контроля: абrogативный референдум<sup>23</sup> (Швейцария); коллаборация (США); общественная (народная) инициатива (США, ФРГ, Испания, Италия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словения, Швейцария); общественные комиссии (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан); общественные советы, палаты (США, Франция, Австрия, Бразилия, Греция, Нидерланды, Польша, Армения, Казахстан); общественные СМИ (США, ЕС); онлайн-петиции (США, ЕС); гражданский аудит (США)<sup>24</sup>.

Подводя итоги, хотелось бы выделить ряд важных заключений в качестве положительного опыта для Узбекистана.

Особый интерес представляет институт “экологический иск граждан”, который является

важной гарантией соблюдения и реализации экологических прав граждан. Так, ст. 52 Закона Узбекистана “Об охране природы” предоставляет юридическим и физическим лицам право обращаться в суд с исками о прекращении экологически вредной деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде, здоровью, имуществу людей и народному хозяйству. Целесообразно расширить круг данного права и включить в него нарушения или несоблюдение требований экологического законодательства. Необходимо также наделить Экологическое движение Узбекистана правом обращаться в судебные органы без взимания государственных пошлин в целях обеспечения охраны природы и экологической безопасности.

С учетом состояния развития современных информационно-коммуникационных технологий и системы “электронного правительства” в стране предлагаем также внедрить механизмы онлайн-петиции — вопрос, получивший определенное количество подписей на официальном веб-сайте парламента и правительства, который должен быть ими рассмотрен. Кроме того, в рамках этого сайта пользователю должно предоставляться право на оценку новых правительственных инициатив и внесение своих предложений и рекомендаций к ним.

<sup>23</sup> *Абrogативный референдум* (лат. *abrogatio* — отмена), или гражданское “вето”, предполагает проведение местного референдума по отклонению нормативно-правового акта или его отдельных частей и пунктов (см.: Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003. С. 240).

<sup>24</sup> См.: Огнева Е. А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. С. 145–149.