

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ РЕФЕРЕНДУМ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРАВОВАЯ ФОРМА УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

И. Н. Жочкина

Референдум – важный институт прямой демократии, однако в настоящее время такая форма выражения воли народа по экологически значимым вопросам используется недостаточно активно. Большинство экологических проектов реализуются без учета мнения граждан, что не должно быть свойственно правовому демократическому государству. Анализ теории, практики и законодательства, имеющих отношение к рассматриваемой сфере отношений, позволил нам выделить проблемы реализации такой конституционной правовой формы участия общественности в охране окружающей среды как референдум, проанализировать причины несостоявшихся экологических референдумов и обозначить возможные пути решения имеющихся проблем. Региональный экологический референдум является достаточно эффективным способом участия общественности в решении вопросов охраны окружающей среды на территории своего региона.

Ключевые слова: референдум, охрана окружающей среды, регион, общественность, экология.

ECOLOGICAL REFERENDUM AT A REGIONAL LEVEL AS A CONSTITUTIONAL LEGAL WAY OF PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENT CONTROL

I. N. Zhochkina

Referendum is an important institution of direct democracy, but today such a form of expression of will of people on the questions of environment control is not used actively. Most environmental projects are implemented without consulting the citizens, that should not be attributed to the legal, democratic state. Analysis of theory, practice and legislation in this area has allowed the author to (examine) the problems, the implementation of such a constitutional legal form of public participation in environmental protection as a referendum, to analyze the causes of failed environmental referendums and to identify possible solutions to problems. Regional Environmental referendum is an effective way of public participation in environmental issues in the territory of a region.

Keywords: referendum, environment, region, public, right to a healthy environment.

Ст. 3 Конституции Российской Федерации гарантирует возможность осуществления власти народа посредством референдума. В развитие данного положения Закон «Об охране окружающей среды» №7-ФЗ от 10 января 2002 г. (ст. 11) предоставляет гражданам право принимать участие в референдумах по

вопросам охраны окружающей среды, а общественным объединениям, осуществляющим деятельность в этой области, – вносить предложения об их проведении. Конституции и уставы субъектов РФ практически аналогичны нормам Основного закона. Кроме того, Федеральный закон «Об охране окру-

© Жочкина И. Н., 2014

жающей среды» его основным принципом называет участие граждан, а также общественных и других некоммерческих объединений в решении задач по охране окружающей среды. Таким образом, законодательство привлекает различные структуры гражданского общества и наделяет их существенными инструментами защиты общественных экологических интересов [3, с. 30–31].

В рамках научного исследования нами был проведен опрос с целью выяснения мнений экспертов относительно современного состояния правового регулирования экологического управления в Республике Мордовия, а также эффективности действующей системы органов экологического управления и способов ее усовершенствования. В опросе приняли участие 113 экспертов (59 % опрошенных имеют опыт работы в сфере охраны окружающей среды). Большинство из них проживает на территории Мордовии с рождения; 10,6 % – в течение последних 3–4 лет. На вопрос о том, является ли РМ экологически чистым регионом, однозначного ответа не последовало: 40 % экспертов (преимущественно представители органов государственной власти) ответили утвердительно, но в сравнении с другими субъектами РФ (Пензенская, Нижегородская, Самарская области и т. д.). При этом абсолютное большинство респондентов (69 %) считают, что в Мордовии не принимается достаточно мер по улучшению экологической обстановки.

Вопрос о привлечении общественности к решению экологических проблем вызывает большое количество дискуссий. В связи с этим были организованы Общественные экологические советы, чьи решения должны способствовать созданию условий для открытой деятельности органов государственной власти, а также реализации природоохранных мероприятий и конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду; законодательно была закреплена возможность актив-

ности внештатных общественных экспертов. Значительное число респондентов (72,6 %) высказалось в пользу создания такого института. Следует отметить, что до настоящего времени граждане РМ никогда не пытались решить экологические проблемы путем предоставленного им права на проведение референдумов [6]. Для 73,5 % респондентов референдум – это форма выражения своего конституционного права на благоприятную окружающую среду, и значительное количество экспертов изъявило желание принять в нем активное участие при условии, что это приведет к положительному результату, не останется формальным.

Одни источники определяют референдум как форму участия общественности в делах государства; другие – «как механизм разрешения социальных конфликтов» или «наиболее показательную, но и затратную форму проявления прямой демократии» [4]; третьи – как стадию правотворческого процесса [1]. В отдельных случаях имеет смысл говорить о референдуме «как об инструменте воздействия на власти» с целью добиться положительного решения того или иного вопроса (например, референдум, инициированный в Москве в 1997 г. по вопросу защиты зеленых насаждений, завершился принятием Закона «О зеленых насаждениях в г. Москва»).

В настоящее время референдум является одним из механизмов реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. На наш взгляд, это определенная гарантия, позволяющая гражданину не только реализовать его, но и обеспечить учет собственного мнения по обсуждаемому вопросу.

Согласно данным Центральной избирательной комиссии [7] (например, по Приволжскому федеральному округу, куда входят 14 субъектов, в том числе РМ), за почти 20-летний период действия Конституции РФ ни один из многочисленных референдумов не был посвящен вопросам охраны окружающей среды.

В связи с этим, на наш взгляд, необходимо выявить проблемы реализации рассматриваемой конституционной правовой формы участия общественности в охране окружающей среды, указать причины отсутствия организации экологических референдумов в ПФО и обозначить возможные пути решения имеющихся проблем.

Одна из существующих трудностей заключается в отсутствии четкого разделения компетенций по вопросам, выносимым на экологический референдум. Законодательная основа его организации и проведения представлена законами «О референдуме Российской Федерации» №5-ФКЗ от 28 июня 2004 г. [8] и «Об охране окружающей среды» №7-ФЗ от 10 января 2002 г. Кроме этого, Лесной, Водный, Земельный, Градостроительный кодексы РФ, а также закон «Об экологической экспертизе» и другие акты, касающиеся рассматриваемой сферы отношений (в том числе субъектов РФ), предоставили гражданам возможность участия в решении вопросов охраны окружающей среды.

П. 4 ст. 6 закона о референдуме определяет, что на последний могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ как к единоличному ведению правительства, так и к совместному с субъектами. Так, на всенародном голосовании федерального уровня граждане имеют право поднять вопросы, имеющие отношение к сфере регулирования и защиты экологических прав, а также установления системы и формирования федеральных органов законодательной и исполнительной власти в сфере природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, порядка их организации и деятельности и т. д. Приведем пример не состоявшегося в 2000 г. экологического референдума на федеральном уровне, когда на всенародное голосование было вынесено 3 вопроса: о воссоздании Госкомэкологии, лесной службы и о запрете на ввоз в страну ядерных от-

ходов. В октябре 2000 г. инициативной группой было собрано более 2,5 млн подписей граждан в поддержку данного референдума, однако он так и не состоялся, поскольку Центризбирком забраковал около 600 тыс. из них [4].

Возможность вынесения на экологический референдум регионального уровня вопросов о сферах владения, пользования и распоряжения земельными, водными и другими природными ресурсами; природопользования; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; особо охраняемых природных территорий; охраны памятников истории и культуры обеспечивается ст. 72 конституции как отнесенные к совместному ведению РФ и ее субъектов.

В законодательстве представлен исчерпывающий перечень вопросов, по которым референдум не может быть проведен. Проблемы охраны окружающей среды, а также смежные с ней в этом списке отсутствуют. Это дает нам право утверждать, что указанные вопросы обладают государственным значением, то есть являются актуальными для населения и территории того региона, общественность которого выступает с инициативой организации экологического референдума. При этом важно соблюсти законодательные требования к постановке самого вопроса, поскольку некорректная его формулировка часто становится причиной отказа в проведении необходимого мероприятия. Кроме этого, на референдум субъекта не могут быть вынесены вопросы, относящиеся к исключительному ведению РФ.

Другой проблемой является недостаточная развитость правовой базы, необходимой для увеличения заинтересованности населения в повышении уровня экологической культуры. Однако это не подразумевает изучение выносимых на экологический референдум вопросов специалистами и составление на них научно обоснованных заключений, поскольку в этом случае волеизъявление граждан не будет являться

свободным и добровольным, что противоречит сущности всенародного голосования. В большинстве субъектов РФ существует нормативная основа проведения референдумов, однако она имеет тенденцию к копированию российских норм [5].

В-третьих, причиной несостоявшегося референдума часто является приоритет экономических интересов над экологическими: расходы, связанные с подготовкой и проведением референдума, с момента принятия решения о его назначении производятся за счет региональных бюджетов.

Четвертой, не менее важной, причиной является безынициативность общественности, или социальная пассивность. В связи с этим мы считаем целесообразным повышать общий уровень экологической грамотности и культуры населения региона. В отдельных странах (например, в Египте) данную проблему решили путем признания участия в референдуме обязательным, что является нарушением соответствующего принципа проведения и сущности данного института. В настоящее время в России прослеживается тенденция несовпадения интересов государства и общества, что негативно отражается на участии (или желании участия) общественности в решении экологически значимых вопросов. В этом случае важно понять, как отмечено в юридической литературе, что первично: мнение населения или решение органов государственной власти [9]. Наличие коррупции в органах государственной власти также создает определенные препятствия.

Кроме того, следует отметить сложность механизма реализации мероприятия, в том числе наличие ужесточенных требований к процедуре инициирования.

Согласимся с мнением М. И. Васильевой: «общественное участие в России находится еще в зачаточном состоянии. Поэтому, формируя законодательство (и не только экологическое), законодатель должен иметь в виду создание в системе права нормативной

инфраструктуры для обеспечения эффективного участия граждан в принятии экологически значимых решений. Органы, применяющие нормы права и принимающие соответствующие решения, обязаны строго соблюдать установленные законодателем параметры общественного участия» [3, с. 324]. На наш взгляд, общественные экологические инициативы должны быть направлены в первую очередь на решение проблем охраны окружающей среды области своего непосредственного проживания. Структуры гражданского общества, включая как массовые общественные организации и молодежные движения, так и профессиональные институты устойчивого развития (например, общественной политики, которые работают в контакте с общественными палатами), по нашему мнению, должны сыграть значительную роль в достижении устойчивого экологического развития России. Развитие таких институтов как в центре, так и в регионах способствовало бы вовлечению граждан в определение путей реализации конкретных задач совершенствования системы природопользования и охраны окружающей среды.

Подводя итоги, отметим, что решение экологических проблем должно иметь первостепенное значение, а мнение общественности при реализации объектов, представляющих потенциальную опасность, не должно игнорироваться государственной властью. Мы разделяем мнение профессора С. А. Боголюбова, который сказал, что «взвешенный, комплексный характер решения вопроса путем референдума не должен приводить к торможению научно-технического прогресса, а способствует пробуждению гражданских инициатив, самосознания населения, поиску альтернативных путей социально-экономического развития региона» [2]. Таким образом, референдум не только является достаточно эффективной формой решения вопросов, связанных с охраной окружающей среды, использования

природных ресурсов и т. д., но и позволяет активным гражданам реализовать свое конституционное право на экологически благоприятные условия проживания. Государство, в свою очередь, должно оказать влияние на правовые, организационные, финансовые и другие факторы с целью вовлечения широких слоев населения в природоохранную деятельность.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Антонова, Н. А. Некоторые проблемы правового регулирования участия населения в осуществлении муниципального правотворчества [Электронный ресурс] / Н. А. Антонова. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=52976>.
2. Боголюбов, С. А. Экологическое право : в вопросах и ответах [Электронный ресурс] / С. А. Боголюбов. – URL: <http://bugabooks.com/book>.
3. Васильева, М. И. Публичные интересы в экологическом праве / М. И. Васильева. – Москва : Изд-во МГУ, 2003. – 424 с.
4. Воробьев, Д. В. Экологические референдумы в России [Электронный ресурс] / Д. В. Воробьев. – URL: <http://www.strana-oz.ru>.
5. Конституционный Закон Республики Мордовия «О Референдуме Республики Мордовия» № 270-1 от 23.11.1995 г. ; Закон Республики Мордовия «О местном референдуме в Республике Мордовия» № 15-з от 15.02.2007 г. ; Закон Республики Татарстан «О Референдуме в Республике Татарстан» № 33-ЗРТ от 09.08.2003 г. [и др.].
6. Официальный сайт органов государственной власти РМ [Электронный ресурс]. – URL: <http://emordovia.ru/main>.
7. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>.
8. Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.
9. Шугрина, Е. С. Конституционное право на осуществление местного самоуправления при решении вопросов, связанных с землепользованием и градостроительством [Электронный ресурс] / Е. С. Шугрина. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=58834>.

Поступила 02.03.2014 г.

Об авторе:

Жочкина Ирина Николаевна, старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса юридического факультета ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарёва» (Россия, г. Саранск, ул. Большевикская, д. 68), fedortsowa@rambler.ru

Для цитирования: Жочкина, И. Н. Экологический референдум на региональном уровне как конституционная правовая форма участия общественности в охране окружающей среды / И. Н. Жочкина. – Вестник Мордовского университета. – 2014. – № 4. – С. 67–72. DOI: 10.15507/VMU.024.201404.067

REFERENCES

1. Antonova N. A. Nekotorye problemy pravovogo regulirovaniya uchastija naselenija v osushhestvlenii municipal'nogo pravotvorchestva [Some issues of legal regulation of public participation in the implementation of municipal lawmaking]. Access from Legal System Consultant Plus.
2. Bogolyubov S. A. Jekologicheskoe pravo: v voprosah i otvetah [Environmental Law: Questions and Answers]. Available at: <http://bugabooks.com/book>.
3. Vasil'eva M. I. Publichnye interesy v jekologicheskom prave [Public interest in environmental law]. Moscow, Moscow State University Press Publ., 2003, pp. 30–31.
4. Vorob'jev D. V. Jekologicheskie referendumy v Rossii [Environmental sparrows referendums in Russia]. Available at: <http://www.strana-oz.ru>.

5. Konstitucionnyj Zakon Respubliki Mordovija “O Referendume Respubliki Mordovija” ot 23.11.1995 g. no. 270-1 ; Zakon Respubliki Mordovija “O mestnom referendume v Respublike Mordovija” ot 15.02.2007 g. no. 15-z ; Zakon Respubliki Tatarstan “O Referendume v Respublike Tatarstan” ot 09.08.2003 g. no. 33-ZRT i dr. [The Constitutional Law of the Republic of Mordovia “On Referendum of the Republic of Mordovia” from 23.11.1995 no. 270-1, Law of the Republic of Mordovia “On a local referendum in the Republic of Mordovia” from 15.02.2007 no. 15-s; Law of the Republic of Tatarstan “On referendum in the Republic of Tatarstan” from 09.08.2003 , no. 33-LRT et al.].

6. Oficial’nyj sajt organov gosudarstvennoj vlasti RM [The Republic of Mordovia public authorities official site]. Available at: <http://e-mordovia.ru>.

7. Oficial’nyj sajt central’noj izbiratel’noj komissii RF [Central election commission of the Russian Federation official site]. Available at: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

8. Sobranie Zakonodatel’stva Rossijskoj Federacii [Collected legislation of Russian Federation]. 2004, no. 27, p. 2710.

9. Shugrina E. Konstitucionnoe pravo na osushhestvlenie mestnogo samoupravlenija pri reshenii voprosov, svjazannyh s zemlepol’zovaniem i gradostroitel’stvom [Constitutional right to exercise local self-government in matters related to land use and urban development]. Access from Legal System Consultant Plus.

About the author:

Zhochkina Irina Nikolaevna, senior lecturer of Civil Law and Procedure chair of Law faculty, Ogarev Mordovia State University (Russia, Saransk, 68 Bolshevistskaya Str.), fedortsowa@rambler.ru

For citation: Zhochkina I. N. Jekologicheskij referendum na regional’nom urovne kak konstitucionnaja pravovaja forma uchastija obshhestvennosti v ohrane okruzhajushhej sredy [Ecological referendum at a regional level as a constitutional legal way of public participation in environment control]. *Vestnik Mordovskogo Universiteta* – Mordovia University Bulletin, 2014, no. 4, pp. 67–72. DOI: 10.15507/VMU.024.201404.067