МОСКОВСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Ю.Е. Винокуров, Е.А. Высторобец

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Москва – 2010

MOSCOW UNIVERSITY OF THE HUMANITIES

LAW FACULTY

Yuriy E Vinokurov, Eugene A Wystorobets

PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISION-MAKING (LEGAL ASPECT)

Scientific report

Moscow University of the Humanities Publishers
2010

МОСКОВСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Ю.Е. Винокуров, Е.А. Высторобец

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Научный доклад

Издательство Московского гуманитарного университета
2010

ББК 67.407
В49

Авторы:

Винокуров Юрий Евгеньевич – доктор юридических наук, профессор, действительный член Академии военных наук, Гуманитарной академии наук, Международной академии наук педагогического образования, почетный работник прокуратуры, заслуженный юрист Российской Федерации, старший советник юстиции, профессор кафедры уголовно-правовых и специальных дисциплин Московского гуманитарного университета, автор более 200 работ по проблемам прокурорского надзора и экологического права;

Высторóбец Евгений Анатольевич – кандидат юридических наук, член Экспертного совета Российского экологического союза, член Международной сети экологического права (elni), основатель и координатор Московской инициативы в развитие международного права окружающей среды, советник государственной службы Российской Федерации 2 класса с 2005 г., руководитель экспертной рабочей группы по подготовке Доклада Общественной палаты Российской Федерации, автор более 50 работ.

Рецензенты:

Григорьев Виктор Николаевич - доктор юридических наук, профессор;
Шурухнов Николай Григорьевич - доктор юридических наук, профессор

В49 **Винокуров Ю. Е., Высторóбец. Е. А.**

Участие общественности в принятии экологически значимых решений (правовой аспект) : научный доклад / Винокуров Ю. Е., Высторóбец. Е. А. [перевод на англ. яз. Высторóбец. Е. А.] – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2010. – 60 с. : 4 ил. и табл. – библ. в подстр. ссылках. – Загл. парал. англ., рус. – Текст рус., англ.

ISBN 978-5-98079-587-0

В докладе авторы на основе анализа законодательства, судебной практики и деятельности по соблюдению экологических прав, а также собственного опыта работы предприняли попытку поиска новых подходов к решению актуальной проблемы – эффективной реализации экологических прав граждан и их объединений на примере принципа участия общественности.

Для широкого круга специалистов и практиков, интересующихся вопросами участия общественности в принятии экологически значимых решений.

ББК 67.407

ISBN 978-5-98079-587-0

© Винокуров Ю. Е., 2010
© Высторóбец Е. А., 2010

ВВЕДЕНИЕ

Международное право окружающей среды связано своим происхождением и развитием с международным правом, общим для членов ООН и экологическим правом отдельных государств. Поэтому тема настоящего доклада может быть интересна не только в сравнительном плане, но и как потенциальный источник обогащения международной практики. Нам интересно и первое и второе. Первое – в силу исследовательской специализации. Второе – с практической точки зрения – интересно сотрудникам общественных организаций, их сторонникам и работникам общественных палат и консультативных советов, а также сотрудникам бюджетных органов и учреждений, связанных с реализацией экологических прав граждан.

Объектом доклада являются нормативные акты, решения судов, практика и общественные отношения в области участия общественности в принятии экологически значимых решений. Цель – формулировка мер по укреплению принципа (участия общественности) в правоприменении и совершенствование охраны окружающей среды в целом. В ходе работы использованы открытые и частные базы данных, методы контент-анализа, компаративистики, формально-логический, статистический. В результате дана характеристика основных терминов, отечественных и зарубежных источников, отдельных дел и практических проблем. Комплексное видение предмета и эффективность использования определяются параметрами исследования. Обзор позволит составить общее представление о прошлом, настоящем и будущем рассматриваемой проблемы в России.

Ряд отечественных юристов посвятили данной теме диссертации[1]. Изменения управления, законодательства последних лет и открывающиеся перспективы заставляют по-новому взглянуть на эту проблему.

---

[1] *Будак С.Д.* Конституционно-правовой статус общественных экологических объединений в России (2004); *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве (2003); *Гришин Н.Н.* Правовые проблемы участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду (2000); *Козловский А.Б.* Участие общественности в борьбе с правонарушениями <четвертое положение> (1998); *Петренко В.Ф.* Правовое регулирование общественного контроля в сфере охраны окружающей среды <в части уничтожения химического оружия> (1998); *Хмелева Е.Н.* Правовые основы деятельности общественных экологических объединений (1997).

Сокращения и аббревиатуры

БГУ – Белорусский государственный университет
ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации
ГЭЭ – государственная экологическая экспертиза
ИЗиСП – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
Институт “Экоюрис” – АНО «Институт эколого-правовых проблем “Экоюрис”»
КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
МГУ – Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
МИРмпОС – Московская инициатива в развитие международного права окружающей среды
НКО – некоммерческая организация, и в мн. ч.
ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду
ООПТ – особо охраняемая природная территория, и в мн. ч.
РГ – Российская газета
РСФСР – Российская Советская Социалистическая Республика
Рег. – зарегистрирован
РТА – Российская таможенная академия
СГО – субъекты гражданского общества
СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации
СПбГУ – Санкт-Петербургский государственный университет
ФЗ-7 – Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды”
экоНКО – экологическая некоммерческая организация, и в мн. ч.
UVPG – Закон ФРГ об оценке воздействия на окружающую среду (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*)
WWF России – Всемирный фонд дикой природы, Фонд охраны природы, Всемирный фонд природы (WWF России) в Российской Федерации зарегистрирован в форме российской некоммерческой организации

I. КАТЕГОРИИ, ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНЫ

Используемые в работе ключевые понятия включают: окружающую среду; экологическое право; общественность; собственно принцип участия общественности; экологические права человека и общественных объединений.

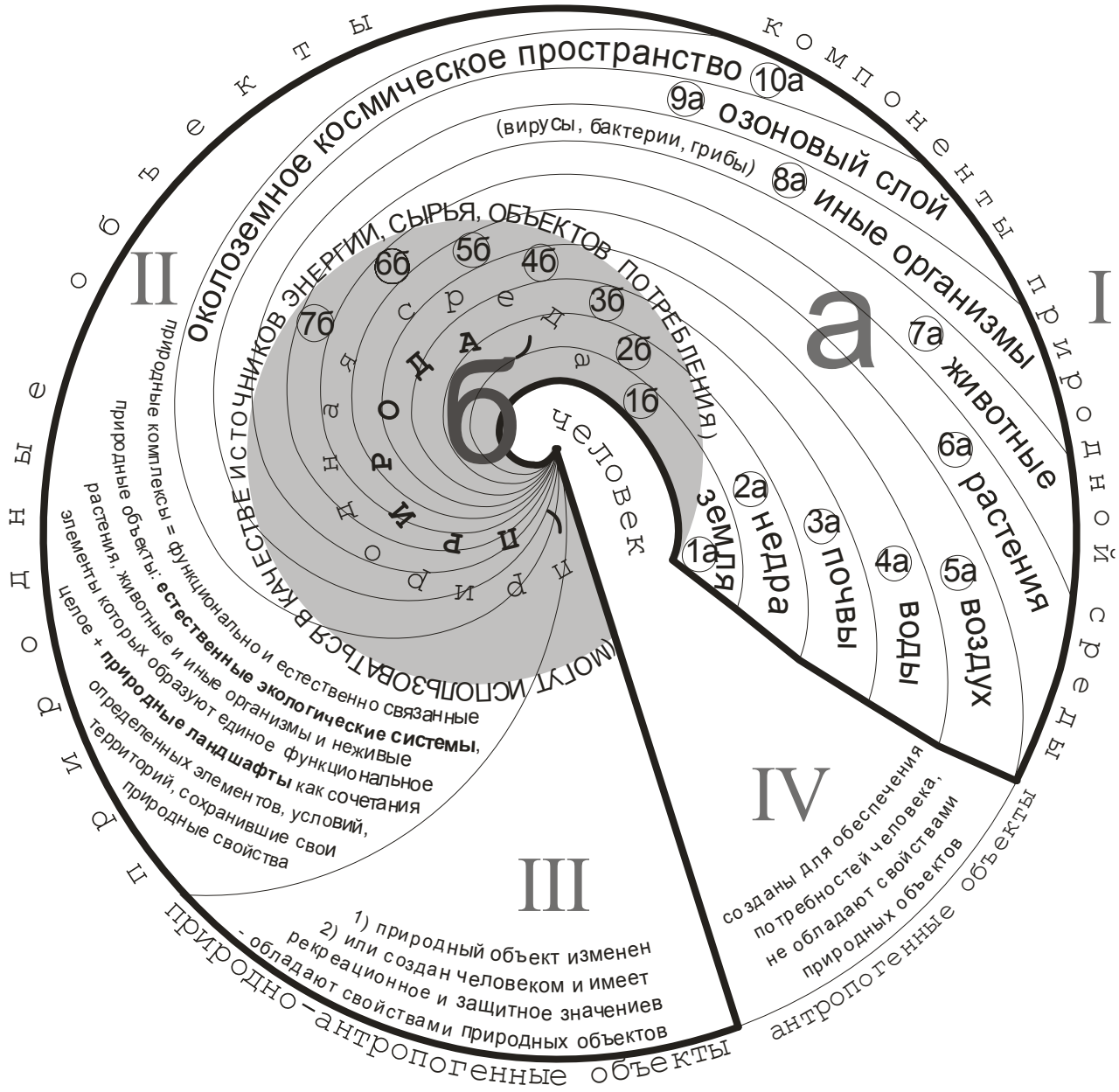

Рис. 1. Окружающая среда (понятие) согласно Федеральному закону от 10.01.02 № 7-ФЗ

Перед рассмотрением необходимо упомянуть несколько существенных моментов. Российская система права иерархична.

Доктрина не исключает экстерриториальное и экстратерриториальное применение внутреннего права. Вместе с тем в систему включаются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации (п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Гражданский кодекс Российской Федерации прямо указывает, что при квалификации юридических понятий может применяться иностранное право в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем иностранном государстве (ст. 1187, 1191).

"*Над-супер-сверхотрасль*" права, названная так О.Л. Дубовик[2] не тождественна экологическому законодательству, но проще выражается структурно через законодательство.

Федеральный закон Российской Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" закрепляет, что отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно - эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно - эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным законодательством, направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды (п. 6 ст. 4).

Система российского законодательства в области охраны окружающей среды такова.

Природоохранные акты экологического законодательства, регулирующие отношения по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности:

- комплексные законы об охране окружающей среды; законодательство о лечебных ресурсах; законодательство о санитарном (санитарно-эпидемиологическом) благополучии; законодательство об экологической экспертизе; законодательство об обращении с отходами; законодательство об обращении опасных веществ и соединений; законодательство об органах специальной компетенции; законодательство об особо охраняемых природных территориях; законодательство об охране особо ценных природных объектов; законодательство об экологических программах.

Природоресурсные акты экологического законодательства, регулирующие отношения по охране и рациональному использованию природных ресурсов:

- законодательство об охране атмосферного воздуха; земельное законодательство; водное законодательство; лесное законодательство; горное законодательство (о недрах); фаунистическое законодательство; законодательство о растительном мире.

---

[2] *Дубовик О.Л.* – Г.н.с. Института государства и права РАН, д.ю.н., профессор.

Экологизированные акты (например, Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции” от 30.12.95; Федеральный закон “О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности” от 05.07.96), а также экологические положения актов других отраслей законодательства (например, уголовного, административного). Система права включает помимо законов и подзаконных актов иные источники права: нормативные договоры, правовые обычаи, судебные прецеденты[3]. Для России характерно главенствование нормативных актов в большинстве отраслей права, но в последнее время, и, прежде всего, в области охраны среды, начинают приобретать значение общие принципы, договоры и обычаи[4]. Это в полной мере относится к принципу участия общественности.

Основоположник изучения международного права окружающей среды в России О.С. Колбасов, в своем завещании экологам обратил внимание на то, что экологическое право должно сыграть колоссальную историческую роль – стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти[5]. Интересно, что понятие “общественность” в правовом и верном социологическом смыслах совпадают – это субъекты гражданского общества – негосударственная, некоммерческая система лиц, наделенных свободами, правами и обязанностями и отношений между ними, регулируемых действующим правом[6].

В правовом смысле понятие общественности совпадает с правомерным пониманием гражданского общества как системы субъектов и отношений, возникающих по инициативе физических и юридических лиц для достижения следующих целей: I) повышение эффективности взаимодействия граждан и власти; II) учет потребностей и интересов граждан; III) защита прав и свобод граждан и прав общественных

---

[3] *Мешкова О.Е.* Соотношение системы права и системы законодательства // Вестник Омского университета, 1998, Вып. 1. С. 88-90. © Омский государственный университет, 1998 [здесь и далее, если не указано иное, взято 15.12.09] http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1114797.

[4] *Боголюбов С.А.* Экологическое право. Учебник для вузов. М., 2000. С.21.

[5] *Колбасов О.С.* Завещание экологам. // Журнал российского права. 2000. № 5/6. С. 90.

[6] *Высторобец Е.А.* Оптимальная модель гражданского общества в контексте устойчивого развития // Устойчивое развитие и экологический менеджмент : учебное пособие. Ч. 1. – СПб.: ВВМ; СПбГУ, 2008. – 320 с. ; *Высторобец Е.А.* Активность и регулирование по группам субъектов гражданского общества / Эмпирические исследования гражданского общества: сборник материалов общественных слушаний (24.09.08) / Сост. А.М. Лопухин. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2008. – 152 с., С 24-27 http://www.oprf.ru/files/sbornikemp.pdf.

объединений; IV) участие граждан и общественных объединений в формировании и реализации государственной политики; V) общественный контроль власти[7]. По состоянию на 01.01.2009 общественные палаты созданы в 40 из 83 субъектов Федерации. К декабрю 2009 г. общественных палат и консультативных советов стало уже 52.

Очевидно, что «при принятии экологически значимых решений необходимо исключать из понятия “общественность” лиц, имеющих служебную или коммерческую заинтересованность»[8].

Понятие экологически значимых решений трактуется, как решения, принимаемые органами власти и хозяйствующими субъектами, реализация которых связана с воздействием на окружающую среду, затрагивает экологические права человека[9]. Принцип характерен для экологического права, особенно говоря о защите публичных интересов.

Ю.А. Тихомиров определяет публичный интерес как “признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития”[10].

Точно отмечает М.И. Васильева что значение общественного участия не ограничивается служебной функцией по отношению к правам человека, но состоит в его способности опосредованно влиять на качество окружающей среды[11]. Общественная активность – важный стимул совершенствования права и управления. “И в этой системе координат эффективность, и даже более того – сам смысл участия связывается с его осуществлением именно в период до принятия эколого-значимых решений – в противном случае процедура

---

[7] Настоящее определение понятия гражданского общества представляет собой нормативное контекстуальное определение понятия из Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ “Об общественной палате Российской Федерации” (пункт 1 статьи 1). Оно является номинальным, а не реальным. Оно не претендует на адекватное описание объекта (комплексной системы субъектов, явлений, процессов, отношений, зависимостей), а побуждает к исполнению закона.

[8] *Бринчук М.М.* Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений // Государство и право. 2000. № 9 ; *Краснов А.Н., Манакин Н.А., Петрова Е.Н.* Участие общественности в принятии экологически значимых решений. Нижегородский опыт. Комментарии законодательства. – Н.Новгород: Международный социально-экологический союз, экологический центр “Дронт”, 2001. – 30 с.

[9] *Белокрылова Е.А.* Экологически значимые решения: понятие, содержание, виды // Вестник Удмуртского университета Правоведение. 2006. № 6. С. 173-176 http://vestnik.udsu.ru/2006/2006-06/vuu_06_06_19.pdf

[10] *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. – М., 1995. С. 55.

[11] *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. – М.: МГУ, 2003. С. 316.

превращается в декорацию”[12]. Содержание общественного участия раскрывается именно через гарантированные Законом экологические права, умения соблюсти условия осуществления этого принципа в предусмотренных формах (приобрести и реализовать полномочия), в том числе и *post factum*. Такие умения основаны на материальном праве, но имеют процедурный, процессуальный характер.

Таким образом, принцип участия общественности в экологическом праве России предусмотрен через взаимодействие между властями, коммерчески заинтересованными лицами и общественностью; взаимное содействие общественности и органов государственной власти в развитии гражданского общества с целью охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности. Общественные отношения влияют на право. Поэтому здесь мы коснемся и общих обстоятельств, на фоне которых раскрывается принцип общественного участия.

Названный принцип осуществляется путем обретения правосубъектности, соблюдения процедур и достижения общеполезного результата посредством успешной реализации или защиты экологических прав. Говоря об отражении в праве и о реализации на практике принципа участия общественности невозможно рассматривать его обособленно от экологических прав, от процедурных и процессуальных аспектов их защиты. Среди юристов и экологов распространено мнение о том, что общим понятием, выражающим весь комплекс форм активности граждан по охране окружающей среды, является общественный экологический контроль.

Согласно В.Ф. Петренко “Общественный экологический контроль является понятием, включающим в себя все виды деятельности граждан и общественных экологических организаций по реализации конституционных и иных законных прав на благоприятную окружающую среду и возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу”[13]. А.К. Веселов включает в понятие общественного экологического контроля открытый список направлений деятельности, в том числе “участие в принятии экологически значимых решений”[14].

---

[12] *Васильева М.И.* Там же, С. 317.

[13] *Петренко В.Ф.* Правовое регулирование общественного контроля в сфере охраны окружающей природной среды <в части уничтожения химического оружия>: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. – 210 с., С. 13 http://planetadisser.com/see/dis_12369.html.

[14] *Веселов А. К.* Общественный экологический контроль в России: правовое регулирование и практика (Пособие для общественных инспекторов). – М.: Международный социально-экологический союз, Ассоциация юристов-экологов России. – 2005. С. 37. http://www.seu.ru/cci/lib/books/veselov/.

II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИСТОЧНИКИ

Во второй половине прошлого столетия организованное общественное движение приобрело международный характер, когда под влиянием этого движения государствами были приняты чрезвычайно важные международные документы[15]. Как принцип международного сотрудничества в области охраны окружающей среды участие общественности в решении экологически значимых вопросов определено в ряде международных договоров, принятых до Орхусской Конвенции[16].

В силу общеизвестности конвенционных документов, направленных на участие общественности в принятии экологически значимых решений, назовем эпохальные: Всеобщую декларацию 1948 г., Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейскую социальную хартию 1961 г., Стокгольмскую декларацию 1972 г., Декларацию Рио-де-Жанейро и Повестку дня на XXI в. 1992 г., Софийскую декларацию министров 1995 года и другие.

Последний документ назван в связи с тем, что он был подписан тогда Министром охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации В.И. Даниловым-Данильяном и может представлять официальный интерес при толковании понятия “экологическая информация”. С учетом их юридической силы положения названных документов являются обязательными для России.

Ряд региональных конвенций, членами которой стали многие государства бывшего СССР, включая Россию, содержат положения об информировании общественности, например, Конвенция Эспо 1991 г. (п. 2 ст. 2), Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (п. 3 ст. 11, ст. 16), Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г. (ст. 9), Конвенция по защите морской среды Балтийского моря 1992 г. (ст. 17).

Сравнивая отечественное законодательство на предмет соответствия Орхусской конвенции, авторы приходят к выводу о том, что “Формально правила участия общественности в ОВОС и ГЭЭ в России

---

[15] *Иванченко Н.С.* Международное сотрудничество в области информирования общественности о состоянии окружающей природной среды // Правоведение. – 2003. № 3 (248). – С. 133-138 http://www.law.edu.ru/article/article/asp?articleID=189870.

[16] *Макарова Т.И.* Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. – Мн.: БГУ, 2004. – 231 с., С. 163.

соответствуют требованиям Орхусской конвенции", а, например, российские требования по ОВОС даже немного превосходят германские требования UVPG § 6 благодаря обязательности включения в материалы программы мониторинга[17].

Необходимо отметить, что природоохранные некоммерческие организации (экоНКО) довольно часто используют международные источники при обосновании экологических прав. Их положения часто упоминаются в материалах судебных дел.

Россия заключила двусторонние природоохранные соглашения с более чем 50 странами. В недавнем прошлом активность общественного участия с международным элементом по тематике, затратам и географии была достаточно высока[18].

Сегодня распространен подход, согласно которому элементы системы экологического права, особенно международные и зарубежные, включаются в правовую систему непосредственно, а в систему источников опосредованно. Однако вопрос, видимо, стоит несколько иначе. Ответ на него может быть дан при возрастании роли нормативного толкования права, а в каждом конкретном случае - судебной практикой. Отметим только, что "проверка на практике" конкретного положения относительно его юридических возможностей, полезна для любого правила (относительно внутреннего или относительно внешнего), независимо от гипотетической видимости или кажимости (кондициональной или межсущностной) его сила измеряется опытным путем, эмпирически, а не априорно.

III. ИСТОРИЯ

В силу ограниченности объема мы вынуждены опустить информацию об отражении участия общественности в правовых актах, направленных на регулирование экологических отношений в XI-XIX вв. и рассказ о роли первых экоНКО в становлении принципа участия общественности.

В советский период создана высокоэффективная система охраны природы, система особо охраняемых природных территорий и развито экологическое право. "Участие общественных организаций в охране

---

[17] Оценка воздействия на окружающую среду и российская общественность: 1979-2002 годы. Сост. и отв. ред. А.В. Дроздов. – М.: КМК, 2006. – 427 с., С. 357, 360.

[18] *Высторобец Е.А.* Атлас международного природоохранного сотрудничества. - М.; Гаага: День Серебра, 2001. – 52 с. и 4 цв. карты формата А2.

природы. Охрана природы - всенародное дело. В нем участвуют общественные (профсоюзные, молодежные, научные и др.) организации и добровольные общества с привлечением широких масс рабочих, колхозников и интеллигенции. Руководство всей общественной работой в области охраны природы осуществляет Всероссийское общество содействия охране природы и озеленению населенных пунктов. Госплан РСФСР, Всероссийский Совет народного хозяйства, министерства и ведомства **привлекают** Всероссийское общество содействия охране природы и озеленению населенных пунктов к участию в рассмотрении планов комплексных мероприятий по использованию и преобразованию природы и проектов крупнейших строек, затрагивающих сохранность и воспроизводство природных ресурсов. В помощь государственным органам при местных отделениях Всероссийского общества содействия охране природы и озеленению населенных пунктов учреждаются общественные инспекции по охране природы, которые согласуют свою деятельность с другими общественными инспекциями (охотничьими, рыболовными и др.). Обязанности общественных инспекторов по охране природы являются почетными”[19].

Как считается, в соответствии с интересами финансово-нефтяного лобби в 2000 г. упразднен Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды. Ранее, в 1996 г. с понижением статуса в названный Комитет было преобразовано Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации. Только в 2008 г. в название Министерства природных ресурсов добавлены слова “и экологии”, часть распыленных функций снова перераспределили. Независимого федерального природоохранного ведомства нет уже десять лет.

В период с 1991 г. по настоящее время наиболее драматичные изменения экологического законодательства произошли, начиная с 2004 г. Происходят они на фоне свертывания коллегиальных форм принятия решений в пользу Президента и Председателя Правительства Российской Федерации. Идет унитаризация государства, подчиненного интересам крупного капитала. Реальный сектор экономики слабеет. Прирост населения отрицательный[20].

---

[19] Ст. 12 Закона Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 27.10.1960 “Об охране природы в РСФСР”, Ведомости Верховного Совета РСФСР 1960, № 40, ст.586 [15.01.09] http://law-news.ru/cp/c20/post_1161025200.html ; Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 “Об охране окружающей природной среды”, Ведомости СНД и ВС РФ, 05.03.1992, № 10, ст. 457, также содержал соответствующие положения.

[20] Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d01/05-01.htm.

Уточнен порядок формирования Совета Федерации, и верхняя палата Парламента Российской Федерации оказалась “в полной зависимости от собственного аппарата”[21].

Ослабляется основа использования коллегиальных форм принятия решений. Постановление Правительства Российской Федерации 26.06.04 № 380 “О признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации по вопросам создания и деятельности координационных совещательных органов, образованных Правительством Российской Федерации”, содержит перечень из 579 пунктов (!), изменяющих положения, а в основном упраздняющих межведомственные и другие совещательные органы.

Следом (17.09.04 № 486) Правительство Российской Федерации постановляет: завершить в 2004 году реализацию подпрограмм “Возрождение Волги”, “Отходы”, “Прогрессивные технологии картографо-геодезического обеспечения”, “Леса”, “Регулирование качества окружающей природной среды” и “Поддержка особо охраняемых природных территорий”, входящих в федеральную целевую программу “Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)”, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 07.12.01 № 860[22].

На экологическое право идет интервенция других отраслей права. Расширяется его фрагментация и ставится под сомнение приоритет комплексного экологического акта над специальными актами по вопросам, ими не урегулированным. В текст экологических законов внедряются номы бюджетного, финансового, аграрного, градостроительного законодательства. Практически сведен на нет институт государственной (и общественной) экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду. Завершена их подмена государственной градостроительной экспертизой. Экологические критерии потеряны в процессе принятия актов. Отменены отраслевые подсистемы института государственного экологического контроля, а вместе с ним и общественного.

---

[21] *Орачева О.И.* Аналитический обзор “Плюсы и минусы российского федерализма” журнал “Российский региональный бюллетень” Института “Восток-Запад” 20.10.2003 [взято 10.03.05] http://www.humanities.edu.ru/db/msg/34233 – цитируется по: *Высторобец Е.А.* Животный мир и право на благоприятную окружающую среду МИРмпОС. - М.: Одна восьмая, 2005, 151 с. http://www.silverday.ru/ecolog/MIELD1-152.pdf.

[22] СЗ РФ, 2001, № 52, ст. 4973.

IV. СОВРЕМЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Правовой институт участия общественности отражен в российских законах многократно, цитирование только их названий заняло бы весь объем настоящего доклада. Отметим главное.

По объему экологических положений Конституция Российской Федерации не уступает конституциям других стран мира. Ст. 42. закрепляет, что "*Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.*". Многочисленны гарантии участия граждан в управлении делами государством.

Принцип участия общественности, как должно быть, детально развит законодателем в Федеральном законе Российской Федерации от 02.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды". Процитируем.

"Статья 12. *Права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды*

1. Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право:

разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;

за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;

оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;

обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;

участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;

обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;

организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;

рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;

подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;

предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

осуществлять другие предусмотренные законодательством права”.

В ответ – в качестве гарантии названным правам, законодательно установлена обязанность органов власти, оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды и ответст-

венность за создание препятствий (п. 1, 3 ст. 13 ФЗ-7).

В этой связи юридическую и практическую ценность представляет следующее легальное определение: “охрана окружающей среды - деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее также - природоохранная деятельность)” (ст. 1 п. 10).

Названный Федеральный закон Российской Федерации установил основные принципы охраны окружающей среды, закрепив, в том числе, что:

Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, *должна осуществляться на основе следующих принципов*:

соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду (ст. 3 п. 2);

обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека (ст. 3 п. 3);

презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности (ст. 3 п. 8);

обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности (ст. 3 п. 9);

обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц (ст. 3 п. 15);

соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством (ст. 3 п. 19);

участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды (ст. 3 п. 22);

международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды (ст. 3 п. 23).

Фундаментальное значение для общественного участия имеет Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе"[23], несмотря на свое ослабление Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29.12.04 № 190-ФЗ[24].

В России действует около 30 экологических законов федерального уровня, каждый из которых содержит детализацию принципа участия общественности. "В.Б. Исаков, исследовав тенденции развития регионального законодательства, отмечает неуклонный рост удельного веса законодательства субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления, указывая, что федеральное законодательство в настоящий период составляет не более 10 процентов всего количества нормативных актов. В то же время, по его данным, в структуре законодательства субъектов Российской Федерации "*законодательство об охране природы и пользования природными ресурсами (об охране окружающей среды, о земле, о недрах, об охране лесов, об охране вод, животного мира)" составляет 6,7 процентов*"[25].

Законодательство об НКО еще обширнее – более 30 федеральных актов по специальным вопросам. В апреле 2006 года российское региональное законодательство, которое регулировало формы диалога общественности и власти (такие вопросы, как: общественные палаты, государственная поддержка НКО, социальный заказ, обращения граждан, публичные слушания и общественную экспертизу, благотворительность) состояло из 1 363 нормативных актов, принятых на уровне субъектов Федерации (88 субъектов всех федеральных округов). К октябрю 2007 года количество нормативных актов, регулирующих те же сферы взаимоотношений власти и общества, увеличилось до 2 351 (85 субъектов всех федеральных округов)[26]. Уже к сентябрю 2008 года количество таких нормативных актов уже достигло 3 042.

---

[23] Ред. от 30.12.2008, СЗ РФ 27.11.1995, № 48, ст. 4556.

[24] Ред. от 23.11.2009, СЗ РФ 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 16.

[25] *Исаков В.Б.* Законодательство субъектов РФ: объем, структура, тенденции развития // Ежегодник российского права. — М.: Издательство НОРМА, 2000. – С. 288-304. - цит. по: *Навасардова Э.С.* Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне. Дисс. ... д-ра юрид. наук. - М.: 2002. - 529 с.

[26] Исследование проведено Некоммерческим партнерством "Юристы за гражданское общество", доступно на сайте www.lawcs.ru – цитируется по: Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2008. – 88 с., С. 40 http://www.oprf.ru/files/Doklad-OPRF-2008.pdf.

Уголовный кодекс Российской Федерации[27], Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях защищают граждан от неправомерного отказа в получении информации, затрагивающей их права (ст. 140, 5.39 соответственно).

Гражданский кодекс Российской Федерации служит косвенной материальной основой защиты прав. Предусмотрено, что “Земельный участок может быть изъят у собственника, если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки” (ст. 285).

Одним из основных подзаконных актов, регламентирующих участие общественности считается приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 “Об утверждении положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации”[28].

В правоприменительной практике важны Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”[29] и Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”[30].

В качестве специального по отношению к упомянутым актам, но уже экологическим актом, выступают Методические рекомендации Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области[31] от 14.12.2004 № 73 по привлечению населения к обсуждению и решению проблем экологической безопасности.

---

[27] Уголовный кодекс Российской Федерации включает более 20 экологических составов, включая сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (ст. 237); экоцид (ст. 358).

[28] Рег. Минюстом России 04.07.2000 № 2302, РГ № 170, 01.09.2000 http://www.rei-eco.ru/2ovos1.htm ; Электронная экологическая библиотека. Веб-сайт Архангельской областной научной библиотеки им. Н.А. Добролюбова http://www.ecology.aonb.ru/index.php?num=167.

[29] СЗ РФ 08.05.2006, № 19, ст. 2060 http://www.midural.ru/midural-new/page_society14.htm.

[30] РГ № 89, 12.05.1993 http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=8718;div=LAW; mb=LAW;opt=1;ts=DA57513AF65B0807C5D9F8A37E4F3906.

[31] Имеется шесть типов субъектов Российской Федерации, см. ст. 65 http://constitution.kremlin.ru/#chapter-3.

Рекомендации идут дальше ряда международных договоров в части определения состава документов, предоставляемых гражданам.

Пункт 4 Рекомендаций гласит: “Граждане и их объединения должны иметь возможность получать копии запрашиваемых документов, которые согласно действующему законодательству являются основанием для принятия градостроительных решений, за исключением документов, содержащих установленную в законном порядке государственную, коммерческую или иную тайну”[32].

Конструкция преамбулы этого подзаконного акта свидетельствует о сформированном правовом убеждении относительно законодательного закрепления права на общественное участие. Обратный порядок перечисления нормативных актов указывает на степень их политической поддержки, а не юридическую силу. А использование архаичного термина “окружающая природная среда”, от которого законодатель отказался из соображений юридической техники, демонстрирует устойчивость правового сознания по отношению к несистемным изменениям “верхнего слоя законов”.

В городе федерального значения принят Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2006 № 400-61 “О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге”[33], сменивший Закон Санкт-Петербурга от 25.03.2004 № 114-20 “О порядке участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга”[34].

Этот пример иллюстрирует высокую динамику регулирования властно-общественных отношений в области экологии. Благо, принимаются законы по частным вопросам. При этом еще в 1998 г. А.Б. Козловский[35] писал, что нам необходимо “законодательное закрепление процедуры участия общественности в подготовке и принятии решений и доступа к экологической информации”.

Несмотря на свой процедурный, вспомогательный характер этот общероссийский закон должен быть универсальным и но кратким.

---

[32] Приказ Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области от 14.12.2004 № 73 “Об утверждении Методических рекомендаций по привлечению населения к обсуждению и решению проблем экологической безопасности” http://map.lawcs.ru/nw/lenobl_7prikaz73.doc.

[33] Рег. в Федеральном регистре № RU78000200600205, Вестник ЗС СПб, № 12, 15.08.2006 http://www.gov.spb.ru/law?d&nd=9100256&prevDoc=8434288.

[34] См.: http://map.lawcs.ru/nw/peterburg_7zakon114.doc.

[35] *Козловский А.Б.* Участие общественности в борьбе с правонарушениями Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 М., 1998 http://planetadisser.com/see/dis_152576.html.

В его основу ляжет новая практика нормативного упорядочивания взаимодействия власти и экоНКО, которая в деталях только накапливается, и его восприятие и одобрение станет возможным не раньше, чем будет воссоздан независимый природоохранный орган.

Российская правовая классификация экологических прав, основанная на нормах законодательства разработана довольно детально[36]. Ее венчает право на благоприятную окружающую среду, включающее право на общее природопользование. Экологические права не кодифицированы, например, в головном акте экологического законодательства.

Для раскрытия их правового содержания в строгом соответствии с законом подходит тематическая инкорпорация. А поскольку комплекс отношений велик, а формулировки разнообразны, то классификация весьма объемна. Рассматриваемый принцип входит в состав экологических прав в качестве одного из элементов. Нормативно он замыкается на праве на благоприятную окружающую среду. Доктринально его относят к экологическим правам-гарантиям защиты экологических прав человека, также именуемым западноевропейскими юристами процедурными правами, вспомогательными правами и правами солидарности.

Доктринальная детализация принципа участия общественности осуществляется в отечественной литературе со следующих позиций:

деление права на материальное и процессуальное;

деление прав на частные и публичные[37];

различие возможностей самозащиты и защиты принципа органами государства;

сочетание частно-правовых и публично-правовых средств защиты[38];

различие объективных и субъективных прав, и других[39].

---

[36] *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.:Юристъ, 1998. – 688 с., С. 94 http://www.zipsites.ru/books/ekolog_pravo_uch/; *Нурмухаметова Э.Ф.* Международный экологический правопорядок и экологические права человека - М. : Едиториал УРСС, 2004. - 224 с., С. 111; *Третьякова А.А.* Экологические права граждан в государствах-членах Европейского Союза : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 М., 2001, С. 126-127.

[37] *Назарова И.С.* Экологические права личности: конституционно-правовое преломление // Конституционное и муниципальное право, 2007, № 9.

[38] *Боголюбов С.А.* Соотношение публично-правовых и частно-правовых средств в обеспечении экологических прав граждан / С.А. Боголюбов // Журнал российского права. - 2005. - № 7. - С. 24- 32.

[39] *Евтушенко В.И., Кравцова Е.А.* Экологическое право в системе естественных прав человека // История государства и права", 2008, № 15. - С. 2-3 ; Как организовать общественный экологический мониторинг: Руководство для общественных

При этом принцип участия общественности часть авторов признает в качестве относительно обособленного экологического права (права на участие в принятии экологически значимых решений)[40].

Принцип общественного участия упоминается не менее чем в половине источников, посвященных экологическим правам человека. Даже предлагается внести в российское законодательство “право на общественное участие в принятии решений по вопросам экологического характера”[41]. По нашему мнению, это, скорее, тактическая цель, тем более что принцип признается во многих комментариях к законодательству, а главное он учитывается судами при вынесении решений.

Правоприменителям пока не удалось придти к единому научно-практическому видению экологических прав, и, соответственно универсальному пониманию принципа участия общественности. Однако мы видим трудоемкие, но вместе с тем элементарные меры решения этой проблемы, о чем скажем в выводах.

Весьма многочисленны практические пособия и аналитические материалы по защите экологических прав, однако сегодня их полнота оставляет желать много лучшего[42]. Вместе с тем выход каждого пособия дает новый импульс практике.

организаций / Под ред. М.В. Хотулевой. - М.: СоЭС. – 1997 ; *Яковлева О. А*. Как защитить право гражданина на информацию http://ethics.iph.ras.ru/works/GU/9.html ; *Гущин В*. Экологические экстремистские формирования. // Электронный бюллетень “Econews”, № 12 (т. 7, № 211), 2001. Гуманитарный экологический журнал. Т. 4. Вып. 1. 2002. С. 67-73. http://ecoforum2.narod.ru/hem41/sociol2.htm.

[40] *Третьякова А.А*. Экологические права граждан в государствах-членах Евросоюза ; *Нурмухаметова Э.Ф*. Международный экологический правопорядок и экологические права человека - М. :Едиториал УРСС, 2004. - 224 с.

[41] *Трудова О.В., Яковлев Э.Ю*. К вопросу о классификации, содержании, правовой гарантированности экологических прав человека и гражданина (сравнительный анализ правовых систем РФ и Евросоюза) / О. В. Трудова, Э. Ю. Яковлев. // Международное публичное и частное право. -2008. - № 2. - С. 22 – 24.

[42] *Веселов А.К*. Оценка воздействия на окружающую среду при проектировании: правовое регулирование и практика. – Уфа: Ассоциации юристов-экологов России, 2006. http://www.rus-green.ru/publications/Statqq%20OVOS%202006.doc ;

Гусева Т.В., Дайман С.Ю., Хотулева М.В., Виниченко В.Н., Веницианов Е.В., Молчанова Я.П., Заика Е.А. Экологическая информация и принципы работы с ней. Под редакцией В.Н. Виниченко. – М.: Эколайн, 1998 ;

Замятина М.Ф. Разумовская О.Н. Механизм общественного участия некоммерческих организаций в формировании экологических расходов бюджета Санкт-Петербурга / Общественное участие в бюджетном процессе. Опыт и технологии. - СПб.: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр Стратегия Петербурга http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07182003/an_strategy_07182003140.htm ;

V. ДЕЛА И ПРАКТИКА

В юридической литературе в основном обсуждается защита экологических прав граждан в общих судах, в Конституционном Суде Российской Федерации, Европейском Суде по правам человека, защита уполномоченными по правам человека, экоНКО, отдельными гражданами. Публичный природоохранный интерес, косвенно присутствующий в отдельных хозяйственных спорах и уголовных процессах, на их примере изучен недостаточно[43]. Практика применения дисциплинарных взысканий за нарушение экологических прав граждан описана в единичных источниках[44].

К сожалению, обобщение практики ведется крайне фрагментарно и эпизодически[45]. Изредка принимаются постановления Пленума Верховного Суда – последнее принято в 1998 г. и является источником

Карпов А. С., Афиногенов Д. В. Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды // ЭКО-бюллетень ИнЭкА № 5 (52), май 2000 г. и № 6 (53), июнь 2000 г. http://ineca.ru/?dr=bulletin&cs=2&pg=content&number=0052006 ;

Кутузов В.И., Попов А.А. Доступ к экологической информации: правовые аспекты. Под ред. С.А. Боголюбова. - Брянск: МОО ВПП ЮНЕСКО “Информация для всех”, 2004. - 194 с. PDF 966,6 КБ http://window.edu.ru/window/library?p_rid=36554 ;

Яковлева О.А., Мищенко В.Л., Устюкова В.В. Как защитить ваши экологические права: Руководство для граждан и неправительственных организаций Ответственный редактор: к.ю.н. В.Л. Мищенко Редактор: к.ю.н. Н.Г. Жаворонкова. – М.: Институт Экоюрис, 1996.

[43] *Кибальник А., Соломоненко И*.Уголовная ответственность за экоцид // Законность - 2005. - № 6. - С. 20-22 http://www.juristlib.ru/book_2904.html.

[44] *Аваков О*. Правовое обеспечение экологических прав граждан // Законность. -2001. - № 2. - С. 20 – 23 http://www.juristlib.ru/book_2372.html ; Шуплецова Ю.И. Экологические правонарушения: дисциплинарная и административная ответственность // Журнал российского права. - 2000. - № 2. - С. 92-97 http://www.juristlib.ru/book_2179.html.

[45] Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 27.02.2001 № 61 “Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства”. “Вестник ВАС РФ”, № 5, 2001 ;

Статья 8.4 “Нарушение законодательства об экологической экспертизе” КоАП РФ Подборка судебных решений за 2006 год ; -/- 2007 год (ООО “Форма-Макс”) КонсультантПлюс ;

Статья 8.5 “Сокрытие или искажение экологической информации” КоАП РФ Подборка судебных решений за 2006 год ; -/- 2007 год (ООО “Центр методологии бухгалтерского учета и налогообложения”) КонсультантПлюс.

права[46].

Решения судов оригинальны и юридически грамотны, но несмотря на это они не рассматриваются российской правовой доктриной в качестве источника права.

Для подготовки эмпирического раздела мы использовали общедоступные источники в сети Интернет. В частности, материалы Правового центра "*Родник*" и Общественной организации "*Экологическая Вахта по Северному Кавказу*". Работа организаций, сделавших информацию доступной, вызывает уважение. Из 38 сообщений позиционированных как информация о судебных делах, таковыми оказались 27 (1999-2005). Остальные касаются внесудебных форм участия общественности (местные референдумы, акции протеста, проведение общественных экологических экспертиз, разработка проектов нормативных актов, подготовка предложений о внесении изменений в законодательство). Проанализированные материалы сгруппированы по направленности в Таблице I.

---

[46] Право ВС РФ и ВАС РФ давать разъяснения по вопросам судебной практики закреплено в ст. 126, 127 Конституции Российской Федерации. Это право реализовано по вопросам экологического права в следующих документах:

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21.12.1993 № 10 <о рассмотрении жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан, в том числе экологические права>. Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 3 ;

Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 07.03.2007 "Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года" <о подведомственности судам общей юрисдикции заявлений прокуроров о приостановлении деятельности предприятия, его структурного подразделения, о сносе строений, принадлежащих юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, за совершение ими экологических правонарушений, нарушающих права неопределенного круга граждан, в связи с тем, что они не носят экономического характера – из п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ> "Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ", № 6, июнь, 2007 (ч. II) (извлечение) http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=67215;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=78E5B8900AAE20FF38B5EC22A7FB16D2 ;

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 05.11.1998 № 14 "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения", ред. от 06.02.2007, "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 1, 1999. http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=66342;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=EFBC76829DFF211A68BDCC5D8A5116F7 ;

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21.10.1993 № 22 <о неподведомственности исков о взыскании платежей за загрязнение окружающей среды арбитражным судам и взыскании их в бесспорном порядке>. Российская юстиция. 1994. № 3.

Таблица I

Направленность материалов дел (1999-2005)

государственная экологическая экспертиза	6
создание и защита ООПТ	4
общественное участие	4
компенсация ущерба	4
компенсация морального вреда	3
общественные слушания	2
дела против активистов	2
возмещение вреда здоровью	1
экологическая информация	1

Сообщения о внесудебных формах участия общественности распределены по темам в Таблице II.

Таблица II

Направленность сообщений о внесудебных формах общественного участия (1999-2005)

общественная экологическая экспертиза	3
общественные слушания	2
референдумы	2
комплексные компании	1
взаимодействие	1
акции протеста	1
влияние	1

Из названий 105 постановлений окружных федеральных арбитражных судов (1997-2008), содержащих в тексте все следующие слова и словосочетания: “окружающая среда”, “природа”, “экология”, “права граждан”, доступных онлайн в справочной правовой системе “КонсультантПлюс” следует, что пики исковой активности по экологическим делам приходятся в России на 2000 и 2006 годы, а по частоте и тематике дела четко распределяются на четыре группы, что показано в Таблице III.

Таблица III

Предмет “экологических” дел, рассмотренных окружными ФАС (1997-2008)

Предмет / Федеральные округа / гг.	ВВО	ВСО	ДВО	ЗСО	МО	ПО	СЗО	СКО	УО	ЦО	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	ВСЕГО
Вред, ущерб, штраф	1	4	-	2	-	3	-	3	2	-	1	3	2	2	2	1	2	-	1	-	1	-	15
Процедурные	1	-	4	1	-	-	-	3	3	1	1	-	1	2	-	3	-	1	-	3	1	1	13
Жилище, строения	-	4	-	-	-	1	1	3	3	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	4	2	4	12
Охрана ВБР	-	-	5	1	-	-	2	-	-	-	-	-	2	1	1	1	1	-	1	-	-	1	8
Плата за загрязн-ие	1	3	1	-	-	-	2	-	-	1	-	1	1	2	1	1	2	-	-	-	-	-	8
Земли, акватории	2	1	-	-	-	-	1	1	-	2	-	-	-	1	-	1	1	2	-	2	-	-	7
Охрана вод, ГТС	-	3	1	-	-	-	3	-	-	-	-	1	2	1	-	-	-	-	1	2	-	-	7
Экоэкспертиза	1	-	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1	-	2	6
Финанс-ние, долги	-	1	1	-	1	-	-	-	1	2	-	-	-	4	-	1	-	-	-	1	-	-	6
Нецелевое расход.	1	-	-	1	-	2	-	-	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	4
Размещ. отходов	-	-	-	1	-	2	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	2	-	4
Прекращение деят.	-	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1	-	2	-	-	-	-	-	-	-	3
Охр. лесов, деревьев	1	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	3
Охрана ОЖМ	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	2
Экологическая инф.	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Изъятие товара	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
Экоконтроль	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Добыча полезных иск.	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Плата за вход б/ кассы	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
ИТОГО	8	19	15	9	2	11	13	11	11	6	5	6	11	14	8	10	8	7	6	13	8	9	105

Примечание к таблице:

ВВО – Волго-Вятский округ
ВСО – Восточно-Сибирский округ
ДВО – Дальневосточный округ
ЗСО – Западно-Сибирский округ
МО – Московский округ
ПО – Поволжский округ
СЗО – Северо-Западный округ
СКО – Северо-Кавказский округ
УО – Уральский округ
ЦО – Центральный округ

ВБР – водные биологические ресурсы
ГТС – гидротехнические сооружения
ОЖМ – объекты животного мира

Группа 1 – от 8 до 15 дел по темам: возмещение вреда, компенсация ущерба, взимание административного штрафа; процедурные; жилище, строения; охрана водных биологических ресурсов; плата за загрязнение (в порядке от большего к меньшему). Группа 2 – от 6 до 7: обращение – продажа, передача, аренда участков земель и акваторий; охрана вод от загрязнения, захламления, эксплуатация гидротехнических сооружений; экологическая экспертиза; финансирование, задол-

женность; Группа 3 – от 3 до 4: нецелевое расходование; размещение отходов; прекращение деятельности; охрана лесов, деревьев. Группа 4 – от 1 до 2: охрана объектов животного мира; экологическая информация; изъятие товара; экологический контроль; добыча полезных ископаемых; взимание платы за вход на ООПТ без кассового аппарата.

При этом не более 35-40 процентов постановлений можно отнести к числу позитивно влияющих (прямо или косвенно) на охрану окружающей среды и опосредованно связанных с реализацией принципа участия общественности.

Несмотря на весьма косвенное отношение арбитражной практики к реализации принципа общественного участия, анализ подтверждает степень судебной актуальности отдельных тем спорных отношений, которая фиксирует общую тенденцию, проявляемую на примере обобщения исков общественных объединений, подаваемых в суды общей юрисдикции.

Демонстрируют максимальную значимость и являются доминантными разбирательства в таких областях, как: экологическая экспертиза, защита территорий и компенсация ущерба. В следующую очередь: финансовые аспекты, территориальная охрана природы, борьба с загрязнением. Доля рассмотренных “охотничьих вопросов” на порядок меньше, чем “рыболовных вопросов”. Частные вопросы физических лиц и оспаривание фактов непредставления экологической информации довольно редки.

Из правовых проблем, ослабляющих судебную защиту мы выделим такие, как: малочисленность юристов-экологов, способных квалифицированно защищать экологические права; ограниченная правосубъектность; сложность доказывания причинной связи; отсутствие универсальных методик компенсации; несоблюдение процессуальных сроков; запоздалое исполнение решений и другие. Приведем несколько примеров[47].

В августе 2000 г. Болховский районный суд, рассмотрев жалобу истцов, признал, что их конституционные права были нарушены. Он объявил постановление от 18 декабря 1997 г. № 1582[48] недействительным и обязал Правительство Российской Федерации вернуть Болховскому району прежний статус.

---

[47] См. подробнее: *Ястребов А.Е.* Актуальные проблемы судебной защиты конституционных экологических прав граждан // Конституционное и муниципальное право. -2007. - № 12. - С. 17-21.

[48] Постановление Правительства Российской Федерации от 18.12.1997 № 1582 “Об утверждении Перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” // СЗ РФ. 1997. № 52. Ст. 5924.

Только в 2005 г. Правительство Российской Федерации отменило действие этого постановления в отношении Болхова и Болховского района[49].

Не могут не вызывать сожаление “закрытые глаза” хозяйственного суда (арбитража) на признаки нарушений публичных экологических интересов на принцип полной компенсации вреда. Часто мотивируя свои решения нормами экологического права, в том числе не соблюдением принципа участия общественности, арбитражный суд не имеет автоматический механизм решения дела по существу в порядке частно-публичного иска.

Ущерб, причиненный окружающей среде компенсируется в пользу истца. На ответчика не возлагается обязанность восстановления нарушенного состояния. Государство не получает ни средств, ни предписания о восстановлении состояния. По аналогии с гражданским иском в уголовном деле, передаче дела по подсудности, изменения порядка обвинения при уголовном судопроизводстве, арбитражный суд должен передавать материалы дела для принятия решения о компенсации вреда окружающей среде.

Статьей 305 ГК РФ предусмотрена защита прав владельца, не являющегося собственником, но владеющего имуществом по основанию, предусмотренному законом или договором. Почему же арбитраж не защищает одновременно права собственника? Вопрос.

Применяемые при исчислении размера вреда методики и таксы верны в отношении единичного, а не массового изъятия объектов охраны из природной среды. Они не учитывают кумулятивного эффекта. Но срок исковой давности по делам о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды 20 лет (п. 3 ст. 78 ФЗ-7).

Не найдя решения в России, отдельные граждане пользуются правом на обращение в Европейский Суд. Протокол Совета Европы от 11 мая 1994 г. № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод предоставил права индивиду, неправительственным организациям и группам лиц направлять петиции непосредственно в суд.

В 2005 г. череповчанка выиграла экологическое дело в Европейском Суде по правам человека. По решению Страсбурга россиянке Н.М. Фадеевой причитается 6 тысяч евро в качестве моральной

---

[49] Постановление Правительства Российской Федерации от 07.04.2005 “Об изменении Перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1359.

компенсации[50]. Подобный опыт необходимо учитывать принимая во внимание судебную перспективу, сроки и результат рассмотрения конкретных дел[51].

Омбудсмены в центре и регионах иногда уделяют внимание защите экологических прав. Однако в докладах Уполномоченного по правам человека Российской Федерации с 1998 г. нарушение экологических прав не классифицируется, природоохранная тема в некоторые годы даже не упомянута, в 2006 г. экологические права объединены с другими в рубрике “жилищные вопросы” (в 2007 г. ни слова).

Конструктивную роль общественных палат демонстрирует пример Республики Татарстан. С учетом опыта первого года работы Палаты совместно с Министерством экономики Республики Татарстан, Центром экономических и социальных исследований при Кабинете Министров Республики Татарстан подготовлено постановление Кабинета Министров Республики Татарстан “О порядке организации учета общественного мнения при принятии и реализации органами исполнительной власти Республики Татарстан и органами местного самоуправления нормативных правовых актов Республики Татарстан и муниципальных правовых актов”[52].

Основным же союзником экоНКО является прокурор, как противовес органам управления. Такая позиция близка также А.Ю. Винокурову, который отмечает, что “Реализация гражданами права на экологическую информацию может быть защищена государственными органами, к числу которых относятся, прежде всего, суды и прокуратура”[53]. Попов П.В. при этом полагает, что “необходимо поднимать роль природоохранных прокуратур и создавать новые структуры, прообразом которых может стать экологическая милиция”[54].

---

[50] *Fadeyeva v. Russia* (application no. 55723/00 <a violation of Article 8 - right to respect for private and family life>) ECHR Chamber Judgment Fadeyeva v. Russia. Press release issued by the Registrar 9.6.2005 No 313 http://www.echr.coe.int/Eng/Press/2005/June/ChamberjudgmentFadeyevavRussia090605.htm#_ftn1.

[51] *Трудова О. В., Яковлев Э. Ю*. Проблемы судебной защиты экологических прав граждан России на международном уровне // Московский журнал международного права. - 2008. - № 3. - С. 21 – 42.

[52] Отчет о работе Общественной палаты Республики Татарстан за 2007 год. С. 27 www.tatar.ru/?DNSID=0c70ecaf0115e50d2371e711d109a0d7&node_id=3510 -.

[53] *Винокуров А.Ю*. Актуальные вопросы прокурорского надзора и обеспечения законности в сфере экологии: избранные работы. – М. МосГУ, 2008. – 218 с., С. 203.

[54] *Попов П.В*. Использование судебной практики в отношении нарушителей законодательства по обращению с отходами (реферат). Научный руководитель: *Унщиков А.Н*. Кафедра экономики и управления. - Анжеро-Судженск: филиал Кемеровского ГУ, 2007 http://revolution.allbest.ru/dlt/unpack.cgi?n=25568&captcha_n=1&captcha_code=allbest&file=25568.rtf.

ВЫВОДЫ ДЛЯ БУДУЩЕГО

Во внеправовой практике принцип участия общественности противопоставляется понятию “связей с общественностью”. “Необходимо не только расширять связи с общественностью, но и активно вовлекать ее в процесс принятия решений”[55]. “Перспективы развития экологических прав граждан в наибольшей степени зависят от эффективности общественного участия в принятии экологически значимых решений”[56].

Все это – процедурные вопросы. Общественное участие и принятие законов – не самоцель. Важно закрепить достижения и устранять системные препятствия охране окружающей среды, в том числе устранять ограничения участия общественности.

Проблема не в несовершенстве отечественного законодательства, а в существовании возможности его ложной трактовки, в ослаблении коллегиальных, межведомственных форм принятия решения. Или, допустим, она в незнании иерархического положения конкретных норм в системе норм права и их ошибочном применении. Иронично такую ситуацию обозначают фразой: “а если закон противоречит инструкции, применяем инструкцию”. Проблема и в отсутствии современной эколого-правовой прикладной литературы, что в совокупности допускает выбор “удобных” норм при игнорировании правомерно применимых правил. Не высокое качество правоприменения является следствием низкой эколого-правовой грамотности.

Формы участия использованы недостаточно. Практически не используется форма общественного контроля соблюдения экологического законодательства на местах и полномочия, предоставленные общественности Федеральным законом от 15.04.1998 № 66-ФЗ “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан” (п. 2 ст. 26)[57].

---

[55] *Понизова О.А., Разбаш О.А., Сперанская О., Элиас В.В*. Партнерство во имя будущего: пособие по участию общественности в принятии экологически значимых решений Published June 1998 Copyright 1998 by Tacis services DG IA. European Commission.

[56] *Будак С. Д*. Конституционно-правовой статус общественных экологических объединений в России : Автореф. … к.ю.н. – Саратов, 2004. 21 с. http://law.edu.ru/script/cntSource.asp?cntID=100090915.

[57] Ред. от 30.12.2008, СЗ РФ 20.04.1998, № 16, ст. 1801 http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=83434;fld=134;dst=4294967295;div=LAW;from=49429-.

Экономическая основа общественных отношений во многом определяет существующее правоприменение. Совершенствование институтов экологического права и наполнение их практическим звучанием в целом мы связываем с восстановлением темпов производства и секторального баланса экономики, которые произойдут не через один или два года.

Тем временем будут развиваться договорные формы участия общественности в принятии решений, касающихся охраны окружающей среды. Формирующиеся экологические производства (экологическая промышленность) потребуют поддержки общественности в форме отказа от менее экологичных товаров и услуг, а также по воздействию на конкурентов, предлагающих не экологичные услуги. Будет востребовано правовое обоснование решения частных проблем.

При защите экологических прав в сложных случаях, например, при необходимости получения информации, отнесенной к категории с ограниченным доступом "более эффективной может оказаться апелляция не к положениям о доступности экологической информации, а к общим нормам о доступе к информации, затрагивающей права граждан или представляющей общественный интерес"[58] (ст. 24 Конституции Российской Федерации, п. 4 ст. 8 Федерального закона Российской Федерации от 27.07.2006 № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации")[59].

Участие граждан в принятии экологически значимых решений будет в еще большей степени опосредовано их представителями. ЭкоНКО предпочтут получать пожертвования от населения взамен непосредственного участия сторонников в их деятельности.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации[60] сохраняет процессуальную возможность возбуждать спор в защиту неопределенного круга лиц по инициативе отдельных лиц (п. 2 ст. 4), но специальный субъект определен не достаточно.

Еще в римском праве по характеру защищаемого интереса специально выделялись иски народные (*actiones populares*).

---

[58] *Гусева Т.В., Дайман С.Ю., Хотулева М.В., Виниченко В.Н., Веницианов Е.В., Молчанова Я.П., Заика Е.А.* Экологическая информация и принципы работы с ней. Под редакцией В.Н. Виниченко. – М.: Эколайн, 1998.

[59] Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", СЗ РФ 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448 http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=61798;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=50DDFA0200A0E463E74ADD9D817F7418.

[60] Ред. от 25.11.2008, СЗ РФ 18.11.2002, № 46, ст. 4532 http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=81971;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=E12C75B46393A5E4145A62BF36C56DA6.

Обратиться с народным иском мог любой гражданин как представитель государства, его орган, защитник права вообще. Ныне гражданин в интересах неопределенного круга может оспаривать только нормативный правовой акт органа власти.

“В действительности же защита публичного интереса, как особая процессуальная форма, должна быть полноценно представлена в каждой из разновидностей юрисдикционного процесса, необходима специальная процессуальная конструкция, отвечающая процессуальному своеобразию такого рода дел”[61].

Системно изменить положение к лучшему могло бы принятие следующих мер:

создание независимого органа в области охраны окружающей среды;

поддержка профессиональных экоНКО, осуществляющих защиту прав;

создание полных и общедоступных в Интернете баз данных об ООПТ;

формулировка нормативных текстов публично-правовых договоров, касающихся участия общественности в решении специальных вопросов и издание их совместно с практическими комментариями к ним, включающим “контрольные таблицы”;

строгий контроль соблюдения принципов “загрязнитель платит” и целевого использования “экологических доходов”;

серьезнейшей правовой задачей по мнению М.М. Бринчука является признание экологических прав будущих поколений и создание механизмов их защиты[62];

нормативное расширение объема минимальных требований участия общественности, например, создание полных и общедоступных в Интернете реестров обращений граждан к органам власти.

Дополнительно мы предлагаем принять следующие меры:

создание полных и общедоступных в Интернете баз данных о внесудебных и судебных формах охраны окружающей среды, в том числе с участием общественности;

подготовка и издание официальных и неофициальных тематических консолидаций нормативных материалов по неотложным

---

[61] *Павлушина А.А.* Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права, 2003. http://www.juristlib.ru/book_3279.html.

[62] *Калиниченко П. А., Рациборинская Д. Н.* Защита экологических прав в законодательстве европейского сообщества // Экологическое право № 2/2003 стр. 55–60 http://eulaw.edu.ru/documents/articles/defence_eco_rights.htm.

предметным вопросам (создание категорий ООПТ, защита от видов загрязнения, виды природопользования), формам (референдум, общественный экологический контроль, общественная экологическая экспертиза) и способам общественного участия (внесудебные, административно-, гражданско-, уголовно-правовые);

отказ от популярной формы практических пособий и предпочтение им методических рекомендаций, разработанным в строгой форме, отвечающей требованиям к логике и четкости, установленным ГОСТ, соответствующим Директивам МЭК/ИСО, часть 3, 1989 “Состав и оформление международных стандартов” в части требований к построению, изложению и оформлению стандартов[63];

законодательное закрепление обязательности участия в законопроектном процессе юристов-экологов, представителей других отраслей науки и практики и различных секторов общества и отраслей экономики (закон о законе);

совершенствование стандартов экологического воспитания, образования, обучения, просвещения, пропаганды и культуры[64].

Интенсивное развитие экологического права продолжается. Будущее неизбежно придет к решению процедурных и процессуальных вопросов общественного участия.

Авторы благодарят В.Л. Мищенко (Институт “Экоюрис”), Н.В. Кичигина (ИЗиСП), Е.Н. Хмелеву (WWF России), М.А. Ермолину (СПбГУ) за информационное содействие. Особая признательность профессору В.Н. Григорьеву (МосГУ) и профессору Н.Г Шурухнову (РТА) за позитивное рецензирование.

---

[63] ГОСТ Р 1.5-92 Общие требования к построению, изложению, оформлению и содержанию стандартов http://gsnti-norms.ru/norms/common/doc.asp?0&/norms/stands/1_5.htm.

[64] См. подробнее: *Высторобец Е.А*. Экологическое право – мотивации в международном сотрудничестве. – М.: Наука, 2006. – XL, 383 с., С. 196-198 ; *Wystorobets, E. A*. Principle of public participation in environmental law of the Russian Federation [Text] / Eugene A. Wystorobets // elni Review ; [c/o Institute for Environmental Studies and Applied Research ; edited by Nicolas Below / Gerhard Roller]. – 2009. – № 1. P. 39–42. – Bibl. in footnotes.

INTRODUCTION

International Environmental Law is connected by its origin and development to International Law, which is common for the UN members and to environmental law of separate states. Therefore the theme of the present article may be interesting not only in the comparative sense, but also as a potential source of enrichment of international practice. We are interested in both: first and second. First - by virtue of specialisation, as the researchers. Second – as a field workers – interesting to the employees of the public organisations, their supporters and workers of the public (civic) chambers and consultative councils, including those who coordinate the preparation of their annual reports, on the state of civil society.

Normative acts, decisions of the courts, practice and public relations in the field of public participation in environmental decision-making will be addressed in this report. The purpose of the present scientific report is do develop measures for strengthening the principle of public participation itself in law application and improvement of environmental protection as a whole. Open and private data bases, methods of the content-analysis, comparative law, formal and logic, statistical method were used during this work. This article offers a selection of main terms, a short description of domestic sources, a survey of several cases and practical problems. The dimensions and parameters of this research determine an efficiency of its use and complex vision of a subject. The review will enable general overview to be gained of the past, present and future of this problem in Russia.

A number of the domestic lawyers have devoted their doctoral theses to the given topic[65]. Recent modifications of management, legislation and discovered perspectives make us to have a look at this problem by "new eyes".

[65] S.D. Budak, Constitutional and legal status of public environmental associations in Russia (2004); M.I. Vasilieva, Public interests in Environmental Law (2003); N.N. Grishin, Legal problems of public participation in environmental impact assessment (2000); A.B. Kozlovskiy, Public participation in a struggle against offences <the fourth provision> (1998); V.F. Petrenko, Legal regulation of public environmental control <in the part concerning chemical weapons elimination> (1998); E.N. Khmeleva, Legal basics of the public environmental associations activity (1997).

Acronyms and abbreviations

ecoNPO – non-commercial (profit) organisations on environmental protection and nature conservation
EIA – environmental impact assessment
FZ-7 – Federal law of the Russian Federation dated 02.01.2002 № 7-FZ "On environmental protection"
Goscomecologii Rossii – State Committee of the Russian Federation on Environmental Protection
Institute "Ecojuris" – Autonomous non-commercial organisation «Institute of environmental and law problems "Ecojuris"», Moscow
IZiSP – Institute of Legislation and Comparative Law At the Government of the Russian Federation
MIELD – Moscow Initiative on International Env'al Law Development
Minjust of Russia – the Ministry of Justice of the Russian Federation
MosHumU – Moscow University of the Humanities
MSU – Lomonosov Moscow State University
PAs – protected areas (OOPT – specially protected nature areas – *osobo okhranyaemyje prirodnyje territoree*)
RAS – the Russian Academy of Sciences
RCA – the Russian Customs Academy
Reg. – registered
RG – "Russian newspaper" (*Rossiyskaya Gezeta*)
SEE – state environmental expertise
StPbSU – St.-Petersburg State University
SZ RF – Collection of Legislation of the Russian Federation
UVPG – German Environmental Impacts Assessment Act (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*)
VAS RF – the Highest Arbitrage Court of the Russian Federation (*Vysshiy Arbitrazhniy Sud*)
VS RF – the Supreme Court of the Russian Federation (*Verkhovniy Sud*)
WWF of Russia – World Wildlife Fund, Fund of Nature Protection, World Nature Fund (WWF of Russia) registered in the Russian Federation in a form of Russian non-commercial organisation

I. CATEGORIES, CONCEPTS AND TERMS

Key terms, used in this work, include: the environment; the Environmental Law; the public; the principle of public participation itself; environmental rights of a man and public associations.

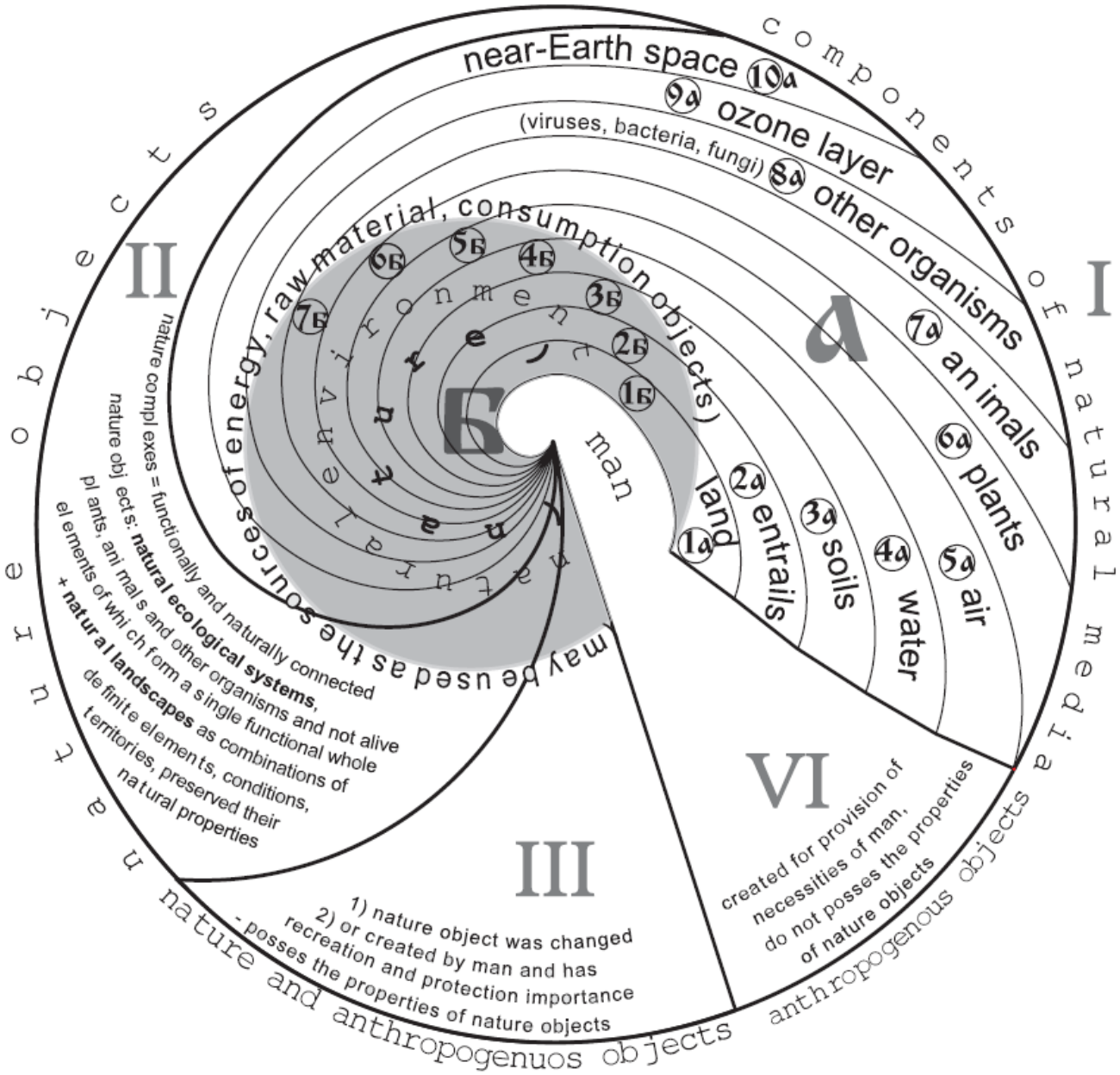

Fig. 1. The environment (a concept)
according to Federal law dated 10.01.2002 № 7-FZ

It is necessary to mention some essential aspects prior the consideration. Russian system of law has strict hierarchy. The doctrine does not exclude ex-territorial and extra-territorial application of Internal Law. At the same time universally recognised principles and norms of Interna-

international agreements over Law is established – art. 15(4) Constitution of the Russian Federation. Civil code of the Russian Federation directly specifies that foreign law may be applied for qualification of juridical concepts corresponding to their official explanation, practice of application and doctrine in the appropriate foreign state – art. 1187, 1191.

"*Over-super-extra-branch*"[66] of law is not identical to environmental legislation, but structurally it is easier expressed through the legislation.

Federal law of the Russian Federation dated 10.01.2002 № 7-FZ "On environmental protection"[67] secure, that the relations rising in the field of environmental protection of an environment, in that measure, in what it is necessary for provision of sanitary and epidemiological wellbeing of the population, are regulated by the legislation on sanitary and epidemiological wellbeing of the population and by the legislation on health protection, by other legislation targeted at the provision of favourable for a man environment – art. 4(6). Russian system of legislation in the field of environmental protection is the following.

Nature conservation acts of environmental legislation, regulating relations on environmental protection and provision of environmental safety:

- complex laws on environmental protection; legislation on sanatoria resources; legislation on sanitary (sanitary and epidemiological) wellbeing; legislation on environmental expertise [>EIA]; legislation on waste management; legislation on the circulation of dangerous substances and compounds; legislation on the bodies of special competence; legislation on specially protected nature territories [PAs]; legislation on protection of extra valuable nature objects; legislation on environmental programmes.

Natural resources acts of environmental legislation, regulating relations on protection and rational use of natural resources:

- legislation on protection of air; land legislation; water legislation; forest legislation; mining legislation (on entrails [subsoil]); fauna legislation (on animal world); legislation on plant world.

"Ecologisated acts" (for example, Federal law of the Russian Federation "On production sharing agreements" dated 30.12.1995; Federal law of the Russian Federation "On state regulation in the field of genetic engineering activity" dated 05.07.1996, as well as environmental provisions within the acts, belonging to other branches of legislation (for instance, criminal, administrative).

Besides laws and by-laws system of law includes other sources of law:

---

[66] Named by Prof Olga L Dubovik, Institute of State and Law of the RAS, Moscow.

[67] See English translation at: (here and afterwards taken 15.12.09 if the other is not specified) http://www.rusrec.ru/homepage/databases/law/7-fz_eng.htm.

normative contracts, legal customs, judicial precedents[68]. Flag-ship role of normative acts in the majority of law branches is a characteristic feature of Russia, but recently, and mainly in the field of natural media protection, agreements and customary norms are starting to get significance[69]. It completely relates to the principle of public participation.

A founder of the IEL study in Russia Corresponding member of the RAS Oleg S Kolbasov, in his will to the environmentalists paid attention to the fact that environmental law shall to play an enormous historical role - to become a counterbalance of all other law, standing on the guard of property richness and power conjugated to it[70].

It is interesting, that "the public" concepts in legal and true sociological senses coincide – it is the subjects of civil society - nongovernmental, non-profit system of persons granted with freedoms, rights and obligations and a system of relations between them, regulated by acting law[71].

In a legal sense the public coincides with lawful understanding of civil society as a system of the subjects and relations originating on the initiative of individuals and legal persons for reaching of the following purposes: I) raise of the efficiency of interaction between the citizens and authorities; II) taking into consideration of needs and interests of the citizens; III) defence of the rights and freedoms both of the citizens and public associations; IV) participation of the citizens and public associations in the development and realisation of state policy; V) public control of the authorities[72]. As of 01.01.2009 the public chambers were created in 40 out of 83 constituent entities of the Federation. By December 2009 there were 52 public (civic) chambers and consultative councils.

---

[68] O.E. Meshkova, Correlation of a system of the law and a system of legislation // Bulletin of Omsk University, 1998, Ed. 1. P. 88-90. http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1114797.

[69] S.A. Bogoleubov, Environmental Law. A text-book for universities. M., 2000. P.21.

[70] O.S. Kolbasov, The will to ecologists // Journal of Russian Law. 2000. № 5/6. P. 90.

[71] E.A. Wystorobets, Optimal model of civil society in the context of sustainable development // Sustainable development and environmental management : learning manual. P 1. – StPb.: VVM; StPbSU, 2008. – 320 p. ; E.A. Wystorobets, Activity and regulation by groups of the subjects of civil society / Empiric research of civil society: the collection of materials of public hearings (24.09.08) / Comp. A.M. Lopukhin. – M.: Public Chamber of the Russian Federation, 2008. P. 24-27 http://www.oprf.ru/files/sbornikemp.pdf.

[72] The present definition of a concept of civil society is normative context definition of the concept from the Federal law dated 04.04.2005 № 32-FZ "On the Public Chamber of the Russian Federation" (point 1 art. 1). It is given as nominal, instead of real. It does not pretend for the adequate description of the object (complex system of the subjects, phenomena, processes, relations, dependences), but induces to compliance with the law.

It is obvious, that «while environmentally significant decision-making happens it is necessary to exclude from the circle of "the public" such persons, which have service or commercial interest»[73].

The concept of environmentally significant decisions is explained, as decisions approved by governmental bodies and economy subjects, which realisation is connected with an impact on environment and affects environmental rights of a man[74].

The principle is typical for environmental law, especially talking about a defence of public interests.

Prof Yuriy A Tikhomirov defines public interest as "recognised by the state and provided by law interest of social community, which satisfaction serves as a warranty it of its existence and development"[75].

Precisely notes Prof Mariya I Vasilieva that the significance of public participation is not limited to a service function in relation to human rights, but consists in ability of the person to influence indirectly on a quality of the environment[76]. Public activity – is an important stimulus of law and management perfection. "And in this frame system efficiency, and even more – the sense of participation itself is bounded to its realisation indeed in the period prior to adoption of environmentally significant decisions - otherwise the procedure turns to a scenery"[77].

The volume of public participation is depicted just through environmental rights, guaranteed by the Law, through the skills to meet the conditions of this principle realisation in stipulated forms (to gather and to realise empowerments), including action *post factum*. Such skills are based on substantive law, but have an adjective, procedural character.

Thus, the principle of public participation in Environmental Law of Russia is discovered through interaction between authorities, commercially interested persons and public; mutual assistance of a public and bodies of state power in the development of civil society with the purpose of environmental protection, rational use of natural resources and provision of environmental safety. Public relations influence law.

---

[73] M.M. Brinchuk, The legal mechanism of preparation and adoption of environmentally significant decisions // State and Law. 2000. № 9; A.N. Krasnov, N.A. Manakin, E.N. Petrova, Public participation in environmental decision-making: Nizhniy Novgorod experience. N.Novgorod: International Social - Ecological Union, Environmental Centre "Dront", 2001.

[74] E.A. Beskrylova, Environmentally significant decisions: concept, contents, kinds // Bulletin of the Udmurt University: Jurisprudence. 2006. № 6. P. 173-176 http://vestnik.udsu.ru/2006/2006-06/vuu_06_06_19.pdf.

[75] Yu.A. Tikhomirov, Public Law. M., 1995. P. 55.

[76] M.I. Vasilieva, Public interests in Environmental Law. M.: MSU, 2003. P. 316.

[77] Maria Vasilieva, supra note 76, 317.

Therefore we shall additionally mention here general circumstances, on whose background the principle of public participation is developed. Given principle is implemented by the way of becoming a subject of law, compliance with the procedures and achievement of mutually useful result by means of successful realisation and defence of environmental rights.

Talking about a reflection in law and realisation in practice of the principle of public participation it is impossible to consider it apart of environmental rights, adjective (*prodcedurnyje*), procedural *(processualinyje*), remedial aspects of their defence.

There is widespread opinion of lawyers and environmentalists, that "public environmental control" is a common term for expressing all citizen' activity with regard to environmental protection.

According to Vladimir F Petrenko "Public environmental control is a concept, which includes all kinds of citizens' and public environmental organisations' activity on realisation of constitutional and other lawful rights to a favourable environment and reimbursement of damage, caused to health and property"[78]. Aleksandr K Veselov includes open list of activities, including "public participation in environmentally significant decision-making" into the concept of public environmental control[79].

II. INTERNATIONAL SOURCES

In the second half of last century the organised public movement has got an international character, when the states approved extremely important international documents under the influence of this movement[80]. As the principle of international cooperation in the field of environmental protection public participation in a solution of environmentally significant issues is certain in a number of the international agreements accepted before the Aarhus Convention[81].

---

[78] V.F. Petrenko, Legal regulation of public environmental control <in the part concerning chemical weapons elimination>: thesis for Dr of Law degree. Saratov, 1998. P. 13 http://planetadisser.com/see/dis_12369.html.

[79] A.K. Veselov, Public environmental control in Russia: legal regulation and practice (A manual for public inspectors). M.: International Social - Ecological Union, Association of environmental lawyers of Russia. - 2005. P. 37 http://www.seu.ru/cci/lib/books/veselov/.

[80] N.S. Ivanchenko, International cooperation in the field public information on the state of natural environment // Jurisprudence. - 2003. № 3 (248). - P. 133-138 http://www.law.edu.ru/article/article/asp?articleID=189870.

[81] T.I. Makarova, Environmental Law status of the citizens of the Republic of Belarus. - Mn.: BSU, 2004. P. 163.

By virtue of common knowledge of conventional documents related to participation of a public in environmental decision-making we shall name the milestones: Universal Declaration of 1948, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, European Social Charter of 1961, Stockholm Declaration of 1972, Rio Declaration and Agenda XXI of 1992, Sofia Ministerial Declaration of 1995 and others.

The last document is mentioned thanks to the fact that it was signed by the Minister of Environmental Protection and Natural Resources of the Russian Federation at that time – Corresponding member of RAS Victor I Danilov-Danilian and may have an official interest for explanation of "environmental information" concept. The positions of above mentioned documents are valid for Russia taking into account their legal force.

A number of regional conventions, members to which become many states of the former USSR, including Russia, contain provisions on public information, for example, Espoo Convention of 1991 – art. 2(2), Convention on Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes of 1992 – art. 11(3), 16, Convention on Transboundary Effects of Industrial Accidents – art. 9, Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area of 1992 – art. 17.

Comparing the domestic legislation in a view of its correspondence to Aarhus Convention, the authors come to a conclusion that "formally the rules of public participation in EIA and SEE [state environmental expertise] in Russia conform [to] the requirements of Aarhus Convention", and, for instance, the Russian requirements on EIA are even slightly exceed German UVPG, § 6 thanks (due) to compulsory inclusion of monitoring programme in the papers[82].

It should be noted, that international sources are frequently used by non-commercial organisations on environmental protection and nature conservation (ecoNPO) as a basis of environmental rights. Their provisions are often mentioned in court proceedings.

Russia has concluded bilateral environmental agreements with more than 50 countries. Recently, public participation which had an international element in terms of subjects, costs and geography was quite high[83].

It is general approach today, according to which the elements of a system of environmental law, especially international and foreign, are included into a legal system directly, but to a system of sources indirectly. However the issue, probably, stands a little different. The answer to it can be given in

---

[82] EIA and Russian public: 1979-2002 Compl. and resp. ed. A.V. Drozdov. M.: KMK, 2006. P. 357, 360.

[83] E.A. Wystorobets, The Atlas of International Environmental Co-operation. M.; The Hague: Silver's day, 2001.

the process of increase of a role of normative law explanation, and in each certain case – by judiciary practice. Let's mark only, that "the check in practice" of certain provision concerning its legal abilities, is useful for any rule (rather internal or relatively external), irrespective of hypothetical visibility or seemability (conditional or inter-intrinsic) its force is measured by practical way, empirically, instead of *a priori*.

III. HISTORY

A highly efficient system of nature conservation, system of specially protected nature territories [PAs] were created during Soviet time and environmental law was developed. "Article 16. Participation of public organisations in nature [environmental] protection

The Protection of nature – is the all-peoples' business. Public organisations (trade-union, youth, scientific etc.) and voluntary societies with involvement of broad masses of workers, collective farmers and intelligentsia [middle class] participate in it. The management over all public work in the field of nature protection is carried out by the All-Russian Society on Assistance to Nature Protection and Planting of Trees and Shrubs in Settlements [*VOOP*]. RSFSR Stateplan [*Gosplan*], All-Russia Council of Peoples' Economy [*VSNKh*], ministries and governmental bodies **involve** *VOOP* to participation in consideration of the plans of complex measures on both nature use and transformation and projects of large construction sites, affecting conservation and reproduction of natural resources. Public inspections on nature protection are established at local branches of *VOOP* to help to the state bodies, which will agree their activities with the other public inspections (hunting, fishing etc.). The responsibilities of public inspectors on nature protection are honorary [for free]"[84].

State Committee of the Russian Federation on Environmental Protection was abolished as it is considered, in the interests of finance and oil lobby in 2000. Earlier, in 1996 Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of the Russian Federation with lowering of its status was transformed into mentioned Committee. "And Ecology" words were added to a name of the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation

[84] Art. 16 Law of the Russian Soviet Federal Socialist Republic dated 27.10.1960 [without №] "On protection of nature in the RSFSR", Bulletin of the Supreme Soviet of the RSFSR 1960, № 40, art. 586 http://ntc.duma.gov.ru/bpa/vdoc.phtml?bpaid=1&code=110942; Law of the RSFSR dated 19.12.1991 № 2060-1 "On protection of natural environment", Bulletin of the Council of People's Deputies and the Supreme Soviet of the Russian Federation, 05.03.1992, № 10, art. 457, also contained appropriate positions.

only in 2008. A part of the dispersed functions were again redistributed. There is no independent federal environmental body for ten years already.

In the period since 1991 till the present time the most dramatic amendments of environmental legislation have taken place, since 2004. They happen on a background of shrinking collective forms of decision-making for the benefit of the President and Chairman of the Government of the Russian Federation [prime minister]. Unitarisation [concentration of power] of the state subordinated to large capital goes on. Real sector of economy weakens. Growth of the population is negative[85].

The order of composition of the Council of Federation is updated, and the upper chamber of the Parliament of the Russian Federation has appeared "in full dependence on its own apparatus"[86].

The basis of use of joint forms of a decision-making is slackened. The enactment of the Government of the Russian Federation dated 26.06.04 № 380 "On recognition of the decisions of the Government of the Russian Federation on the issues of establishment and activity of coordination consultative bodies, created by the Government of the Russian Federation to be out of a force", contains the list of 579 sub-clauses, changing statutes, and in major cases abolishing interdepartmental and other consultative bodies.

Next (17.09.04 № 486) the Governments of Russian Federation enacts: to finish in a 2004 realisation of the sub-programmes "Revival of Volga river", "Wastes", "Progressive technologies of mapping and geodesic provision", "Woods", "Regulation of environmental quality" and "Support of specially protected nature territories", included into a Federal target programme "Ecology and natural resources of Russia (2002-2010)", approved by the enactment of the Government of the Russian Federation dated 07.12.01 № 860[87].

An intervention of the other branches of law on environmental law is still going on today. Its fragmentation is increasing and the priority of the complex environmental act over the special acts on the issues, which are not settled by them, is sometimes put in doubt. Norms concerning budget, financial, agrarian, spatial-planning legislation are being introduced into the body of environmental laws.

Legal institutes of state (and public) environmental expertise and EIA

---

[85] Official site of the Federal Service of State statistics of the Russian Federation http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d01/05-01.htm.

[86] O.I. Oracheva, Pluses and minuses of Russian Federalism: analysis review // Russian regional report of The East - West Institute 20.10.2003 http://www.humanities.edu.ru/db/msg/34233 - is quoted by: E.A. Wystorobets, The animal world and right on a favourable environment. MIELD. M.: One eighth, 2005, http://www.silverday.ru/ecolog/MIELD1-152.pdf.

[87] SZ RF [Collection of Legislation of the Russian Federation], 2001, № 52, art 4973.

are practically rendered redundant. Their substitution by state spatial-planning expertise is completed. Environmental criteria have been lost along the way. The branch subsystems of the institute of state environmental control, and at the same time public control, are cancelled.

IV. MODERN REGULATION

The legal institute of public participation is reflected in Russian laws many times, just quoting of their titles would go beyond the length of the present report.

The following will focus on main provisions.

Constitution of the Russian Federation does not concede on the volume of environmental provisions to the constitutions of other countries of the world.

Art. 42. of the Constitution of the Russian Federation provides, that "*Everyone shall have the right to a favourable environment, reliable information on the state of the environment and compensation for damage caused to his (her) health and property by violations of environmental laws.*". The guarantees of participation of the citizens in state management are numerous.

The principle of public participation was, as should be, laid down in detail by law-makers in Federal law of the Russian Federation dated 02.01.2002 № 7-FZ "On environmental protection". Let's quote.

"*Article 12. The rights and duties of public and other non-commercial associations pursuing their activities in the field of environmental protection*

1. The public and other non-commercial associations pursuing their activities in the field of environmental protection"[88].

elaborate, disseminate information about and implement in the established manner environmental protection programmes, protect the rights and lawful interests of citizens in environmental protection sphere, recruit citizens on voluntary basis for performing environmental protection activity;

out of their own funds and raised funds, pursue activities and disseminate information about such activities in the field of environmental protection, reproduction of natural resources, ensuring ecological safety;

provide assistance to governmental bodies of the Russian Federation, governmental bodies of Russian regions, local government bodies in the resolution of environmental protection issues;

organize meetings, rallies, demonstrations, marches and picketing,

[88] See the complete English translation of "FZ-7" at: http://www.rusrec.ru/homepage/databases/law/7-fz_eng.htm.

collection of signatures for petitions and take part in them under Russian law, 1ay down proposals for referendums on environmental protection issues and for discussions on project designs concerning environmental protection;

ask governmental bodies of the Russian Federation, governmental bodies of Russian regions, local government bodies and other organizations and officials for timely, complete and reliable information on environmental conditions, environmental protection measures, the circumstances and facts of economic and other activities that threaten the environment and citizens' life, health and property;

take part, in the established manner, in the making of economic and other decisions capable of exerting a negative effect on the environment, citizens' life, health and property;

file the following with governmental bodies of the Russian Federation, governmental bodies of Russian regions, local government bodies and other organizations: complaints, applications and proposals on issues concerning environmental protection, negative effects on the environment and to obtain timely and well-substantiated replies;

organise and hold in the established manner hearings on issues concerning design, location of facilities the economic and other activity whereof is capable of inflicting a harm to the environment, threaten citizens' life, health and property;

organise and conduct in the established manner a public ecological examination;

recommend their representatives for taking part in a stat ecological expert examination;

file to the governmental bodies of the Russian Federation, governmental bodies of Russian regions [constituent entities of the Russian Federation], local government bodies, a court: petitions for repealing decisions on design, location, construction, modification, operation of facilities the economic and other activity whereof is capable of exerting a negative effect on the environment, petitions for suspending and terminating economic and other activities exerting a negative effect on the environment;

file complaints with a court claiming reimbursement of a harm inflicted to the environment;

exercise the other rights envisaged by the legislation.".

In the answer - as mirror guaranty to above listed rights, responsibility of government bodies to assist the citizens, public and other non-commercial associations in realisation of their rights in the field of environmental protection and liability for creation of obstacles are set – art. 13(1, 3).

In this connection the following legal definition has legal and practical value: «“environmental protection” is the activity of governmental bodies of the Russian Federation, bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation, bodies of local authority, public and other non-commercial associations, legal entities and natural persons aimed at preserving and restoring natural environment, rational use and reproduction of natural resources, prevention of a negative effect of economic and other activities on the environment and elimination of the consequences of such effects (hereinafter also referred to as “nature protection activity”);» – art. 1(10).

The present Federal law of the Russian Federation has established basic principles of environmental protection by fixing, for example, that:

Economic and other activity of public authorities of the Russian Federation, public authorities of the constituent entities of the Russian Federation, organs of a local government, legal and natural persons rendering effect on an environment, *should be carried out on the basis of the following principles:*

the observance of the human right to a favourable environment – art. 3(2);

the provision of favourable conditions for the activities of the human being – art. 3(3);

the presumption of ecological threat of a planned economic and other activities – art. 3(8);

the compulsory nature of assessment of effects on the environment in case when decisions are made as to the pursuance of an economic or other activity – art. 3(9);

the compulsory nature of the participation in environmental protection of the governmental bodies of the Russian Federation, the governmental bodies of Russian regions, local government bodies, public and other non-commercial associations, legal entities and natural persons – art. 3(15);

the observance of everybody' s right of access to reliable information on the condition of the environment and also the participation of citizens in the decision making concerning their right to a favourable environment, in compliance with law – art. 3(19);

the participation of citizens, public and other non-commercial associations in the resolution of environmental protection problems – art. 3(22);

the international co-operation of the Russian Federation in the field of environmental protection – art. 3(23).

Federal law of the Russian Federation dated 23.11.1995 № 174-FZ “On environmental expertise”[89] [>EIA] still has fundamental significance

[89] Rev. dated 30.12.2008, SZ RF [Collection of Legislation of the Russian Federation] 27.11.1995, № 48, art. 4556.

for public participation, despite it is being weakened by the Spatial planning code dated 29.12.2004 № 190-FZ (*Gradostroiteliniy codex*)[90].

There are about 30 environmental laws of the highest (federal) level in Russia, each of them contains details of public participation principle. «"Vladimir B Isakov, upon completion of a research on regional legislation development tendencies, notes the steady growth of legislation of constituent entities of the Russian Federation and normative acts of the bodies of local authority, specifying, that federal legislation at present period makes up no more than 10 pc of all normative acts. At the same time, according to his data "*the legislation on protection of nature and use of natural resources (on environmental protection, on land, on entrails* [subsoil]*, on protection of woods, on protection of water, animal world* [fauna]*)" makes up 6,7 pc of legislation of the constituent entities of the Russian Federation*».""[91].

The legislation on NPOs is even more extensive. There are more then 30 federal acts on special issues. In April, 2006 Russian regional legislation, regulating the forms of the dialogue of a public and authorities (public chambers, state support of NPOs, social demand, applications of the citizens, public hearings and public expertise, charity) consist of 1 363 normative acts approved at a level of the constituent entities of the Federation (88 of all federal districts). By October, 2007 the amount of the normative acts regulating the same fields of mutual relations of the authorities and society, increased up to 2 351 (85 constituent entities of all federal districts)[92]. By September, 2008 the amount of such normative acts has already reached 3 042.

Criminal code of the Russian Federation[93], Code of the Russian Federation on administrative offences protect the citizens from wrongful refusal in deriving of an information affecting their rights (art. 140, 5.39 accordingly).

The Civil code of the Russian Federation serves as an indirect material basis of the rights protection.

---

[90] Rev. dated 23.11.2009, SZ RF 03.01.2005, № 1 (part 1), art. 16.

[91] V.B. Isakov, The legislation of the constituent entities of the Russian Federation: volume, structure, tendencies of development // a Year-book of Russian Law. M.: Norm Publishers, 2000. - P. 288-304. – quoted by: E.S. Navasardova. Theoretical problems of environmental management regulation on regional level. Thesis for Dr of Law degree. M.: 2002.

[92] The research fulfilled by Non-commercial partnership "Lawyers for civil society" and", is accessible on site www.lawcs.ru – quoted by Report on the State of Civil Society in the Russian Federation. - M.: Public Chamber of the Russian Federation, 2008. P. 40 http://www.oprf.ru/files/Doklad-OPRF-2008.pdf.

[93] Criminal Code of the Russian Federation includes more 20 environmental crimes, including information hiding on the circumstances creating danger to life or health of the people (art. 237); ecocide (art. 358).

It is stipulated, that "An area of land may be taken from the proprietor, if the use of the site is carried out with rough violation of the rules of rational use of land established by the land legislation, in particular, if the site is used not in the correspondence with its purpose predestination either if its use results in essential decrease of fertility of agricultural lands or significant deterioration of environmental state" (art. 285).

The order of the *Goscomecologii Rossii* dated 16.05.2000 № 372 "On approval of the Statute on assessment of an impact of proposed economic and other activity on an environment in the Russian Federation"[94] is considered to be one of the main by-laws, regulating public participation.

Federal law of the Russian Federation dated 02.05.2006 № 59-FZ "On the order of consideration of the applications of the Russian Federation citizens"[95] and Law of the Russian Federation dated 27.04.1993 № 4866-1 "On appeal in the court of actions and decisions infringing rights and freedoms of the citizens"[96] are important in the law-application practice.

The Methodical recommendations of the Committee on Natural Resources and Environmental Protection of Leningrad oblast[97] dated 14.12.2004 № 73 "On involvement of the population to discussion and solution of the problems of environmental safety" function as special act in relation to above mentioned acts on NPOs, but are already considered as a piece of environmental law. The Recommendations go further than several international agreements in regard to a degree of determination of public documents composition.

Point 4 of the Recommendations states: "The citizens and their associations should have a possibility to receive copies of required documents, which are the basis for acceptance of spatial-planning decisions, according to acting legislation, excluding the documents containing defined in legal order state, commercial or other secret"[98].

---

[94] Reg. *Minjust of Russia* 04.07.2000 № 2302, RG [*Rossiyskaya Gezeta*] № 170, 01.09.2000 http://www.rei-eco.ru/2ovos1.htm ; electronic ecological library. Web-site of the N.A.Dobroleubov Arkhangelsk regional scientific library http://www.ecology.aonb.ru/index.php?num=167.

[95] SZ RF 08.05.2006, № 19, art. 2060 http://www.midural.ru/midural-new/page_society14.htm.

[96] RG № 89, 12.05.1993 http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base = LAW;n=8718;div=LAW; mb=LAW;opt=1;ts=DA57513AF65B0807C5D9F8A37E4F3906.

[97] There are six types of the constituent entities, see art. 65 http://www.kremlin.ru/eng/articles/ConstEng3.shtml.

[98] Order of the Committee on Natural Resources and Environmental Protection of Leningrad oblast dated 14.12.2004 № 73 "On involvement of the population to discussion and solution of the problems of environmental safety" http://map.lawcs.ru/nw/lenobl_7prikaz73.doc.

The construction of a preamble of this by-law testifies that there is a custom and practice regarding conviction on the legislative fixing of the right for public participation. The reverse order of the normative acts listing points out to a degree of their political support, instead of legal force. And the use archaic term "natural environment", a law-maker has stopped to use for the reasons of legal technique, demonstrates sustainability of legal consciousness in relation to unsystematic modifications of the "upper layer of laws".

In the city of federal significance the Law of St.-Petersburg dated 20.07.2006 № 400-61 "On the order of organisation and realisation of public hearings and information provision to the population during realisation of spatial-planning activity in St.-Petersburg" was adopted[99]. It had replaced a Law of St.-Petersburg dated 25.03.2004 № 114-20 "On the order of participation of the citizens and their associations in discussion and decision-making in the field of spatial-planning activity on territory of St.-Petersburg"[100]. This example of law replacement illustrates high dynamics of regulation of the relations in the field of ecology between authorities and society. The adoption of laws on individual issues is very welcome.

Dr Andrey B Kozlovskiy[101] wrote in 1998, "the legislative fixing of a procedure of public participation in preparation and decision-making and access to environmental information" is what we need. Despite of its procedural, auxiliary character this all-Russian law is to be universal, but brief. New practice of normative adjustment of the interaction between the authorities and ecoNPO, which is only being accumulated in details, will lay in its basis and it will not happen earlier, than independent environmental body will be reconstructed. Russian legal classification of environmental rights based on norms of the legislation is developed quite in detail[102]. It is crowned by the right on a favourable environment including right on general nature use. Environmental rights are not codified, for example, in the head act of environmental legislation. Thematic incorporation fits for the purpose of disclosure of their legal contents in the strict correspondence with the law.

---

[99] Reg. Federal register № RU78000200600205, Bulletin of StPb Legislature, № 12, 15.08.2006 http://www.gov.spb.ru/law?d&nd=9100256&prevDoc=8434288.

[100] See: http://map.lawcs.ru/nw/peterburg_7zakon114.doc.

[101] A.B. Kozlovskiy, Public participation in a struggle against offences. Thesis for Dr of Law degree. M., 1998 http://planetadisser.com/see/dis_152576.html.

[102] M.M. Brinchuk, Environmental Law (Law of the Environment): a text-book for universities. M.: Lawyer, 1998. P. 94 http://www.zipsites.ru/books/ekolog_pravo_uch/ ; E.F. Nurmukhametova, International Environmental Rule of Law and Environmental Rights of a Man. M.: Editorial URSS, 2004. P. 111; A.A. Tretiakova, Environmental Rights of the citizens in European Union members-states. Thesis for Dr of Law degree. M., 2001 P. 126-127.

And since the complex of relations is huge, and the formulas are diverse, the classification is rather volumetric. The considered principle is included into the structure of environmental rights as one of the elements. Normatively it is connected to the right to a favourable environment. According to a doctrine it is attached to the "environmental rights–guaranties of environmental rights of a man defence", also named by West-European lawyers as procedural rights, auxiliary rights and rights of solidarity.

Doctrinal specification of the principle of public participation is carried out in domestic literature from the following positions:

division of law on substantive [=material] and adjective [≈procedural];

division of the rights on private and public[103];

distinction of the possibilities of a self-defence and defence of the principle by the state bodies;

combination of private law and public law means of defence[104];

difference between objective and subjective rights, and others[105].

Some authors recognizes the principle of public participation as rather isolated environmental right (for participation in environmentally significant decision-making)[106].

The principle of public participation is mentioned not less, than in half of the sources devoted to environmental rights of a man. It is even offered to introduce to the Russian legislation "the right on public participation in a decision-making on the issues of ecological character"[107]. Under our opinion, it is, rather, tactical purpose, considering that the principle is recognized in many commentaries to the legislation, and what is decisive, besides that, it is taken into account by courts during sentences formulation.

---

[103] I.S. Nazarova, Environmental rights of a person: constitutional and legal refraction // Constitutional and Municipal Law, 2007, № 9.

[104] S.A. Bogoleubov, A correlation of public-law and private-legal means in the provision of environmental rights of the citizens // Journal of Russian Law. -2005. - № 7. - P. 24-32.

[105] V.I. Evtushenko, E.A. Kravtsova, Environmental law in a system of natural rights of a man // History of State and Law, 2008, № 15. - P. 2-3; How to organize public environmental monitoring: a manual for public organisations / Ed. M.V. Khotuleva. - M.: SoES. - 1997; O.A. Yakovleva, How to protect the right of a citizen for information http://ethics.iph.ras.ru/works/GU/9.html; V. Gushin, Environmental extremist units // Econews electronic bulletin, № 12 (v. 7, № 211), 2001. Humanitarian ecological journal. V. 4. Ed. 1. 2002. P. 67-73. http://ecoforum2.narod.ru/hem41/sociol2.htm.

[106] Anna Tretiakova, supra note 102.

[107] O.V. Trudova, E.Yu. Yakovlev, To a question of classification, contents, legal guarantees of environmental rights of a man and citizen (comparative analysis of legal systems of the Russian Federation and the EU) // International Public and Private Law. -2008. - № 2. - P. 22-24.

Law users have not managed to come to uniform scientific and practical vision of environmental rights, and, accordingly to universal understanding of the public participation principle yet. However, we see labour-consuming, but at the same time elementary measures to solve this problem, what we shall tell in the conclusion about.

The practical manuals and analytical materials on the environmental rights defence are rather numerous, however their completeness today leaves much to be desired[108]. At the same time the publication of each manual gives new impulse to a practice.

V. CASES AND PRACTICE

The defence of environmental rights of the citizens in general courts, in the Constitutional Court of the Russian Federation, European Court of Human Rights, by ombudsmen, by ecoNPOs, separate citizens is mainly discussed in legal literature. Public environmental interest indirectly appearing in separate economic disputes and criminal proceedings is nor studied enough on their example[109]. The practice of application of disciplinary sanctions for violation of environmental rights of the citizens is depicted

---

[108] A.K. Veselov, EIA during designing: legal regulation and practice. - Ufa: Association of environmental lawyers of Russia, 2006 http://www.rus-green.ru/publications/Statqq%20OVOS%202006.doc.

T.V. Guseva, S.Yu. Dayman, M.V. Khotuleva, V.N. Vinichenko, E.V. Vinitsyanov, Ya.P. Molchanova, E.A. Zaika, Environmental information and principles of work with it. Ed. V.N. Vinichenko. - M.: Ecoline, 1998.

M.F. Zamyatina, O.N. Razumovskaya, The mechanism of public participation of non-commercial organisations in decision-making of environmental expenditures of the budget of St.-Petersburg / Public participation in budget process. Experience and technologies. - StPb.: St.-Petersburg humanitarian and politology centre Strategy of Petersburg http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07182003/an_strategy_07182003140.htm.

A.S. Karpov, D.V. Afinogenov, Public participation in environmental decision-making // ECO-bulletin InEkA № 5 (52), May, 2000 and № 6 (53), June, 2000 http://ineca.ru/?dr=bulletin&cs=2&pg=content&number=0052006.

V.I. Kutuzov, A.A. Popov, Access to environmental information: legal aspects. Ed. S.A. Bogoleubov. - Bryansk: MOO VPP UNESCO “Information for all”, 2004 http://window.edu.ru/window/library?p_rid=36554.

O.A. Yakovleva, V.L. Mischenko, V.V. Usteukova, How to protect your environmental rights: a manual for the citizens and non-governmental organisations. Chief ed. Dr of Law V.L. Mischenko, ed. Dr of Law N.G. Zhavoronkova. - M.: Institute Ecojuris, 1996.

[109] A. Kibalinik, I. Solomonenko, Criminal liability for ecocide // *Zakonnost* [Legitimacy]. - 2005. - № 6. - P. 20-22 http://www.juristlib.ru/book_2372.html.

in single sources[110].

Unfortunately, the generalization of practice is effected extremely fragmentary and from time to time[111]. The enactments of the Supreme Court Plenum are approved not often – the latest was occasionally accepted in 1998 and it is a source of law[112].

---

[110] O. Avakov, Legal provision of environmental rights of the citizens // *Zakonnost*. -2001. - № 2. - P. 20 - 23 http://www.juristlib.ru/book_2372.html ; Yu.I. Shupletsova, Ecological offences: disciplinary and administrative liability // Journal of Russian Law. - 2000. - № 2. - P. 92-97 http://www.juristlib.ru/book_2179.html.

[111] Circular of the Presidium of the Highest Arbitrage Court of the Russian Federation [VAS RF] dated 27.02.2001 № 61 "Review of land legislation application practice by arbitration courts". The Bulletin of the Highest Arbitrage Court of the Russian Federation, № 5, 2001.

Article 8.4 "Violation of the legislation on environmental expertise" Code of the Russian Federation on administrative offences: a selection of adjudications for 2006; -/- 2007 (Forma-Maks Ltd) ConsultantPlus.

Article 8.5 "Concealment or distortion of environmental information" Code of the Russian Federation on administrative offences: a selection of adjudications for 2006; -/- 2007 (Centre of the methodology of accounting and taxation Ltd) ConsultantPlus.

[112] The right of the Supreme Court of the Russian Federation [VS RF] and of the VAS RF to give explanations on the issues of judiciary law is fixed in art. 126, 127 of the Constitution of the Russian Federation. This right is realized on the issues of environmental law in the following documents:

An enactment of the Plenum of the VS RF dated 21.12.1993 № 10 <on consideration of the complaints on wrongful operations infringing rights and freedom of the citizens, including environmental rights>. Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 1994. № 3.

An enactment of the Presidium of the VS RF dated 07.03.2007 "Review of the legislation and judiciary law of the Supreme Court of the Russian Federation for the fourth quarter of 2006" <on jurisdiction to the courts of the general jurisdiction of public prosecutors applications on suspension of activity of an enterprise, its structural subdivision, on buildings destruction, belonging to legal persons or individual businessmen, for fulfilment by them of environmental offences infringing rights of indefinite circle of the citizens, in the regard that they do not have economic character - from point 1 part 1 art. 22 of Civil procedural code of the Russian Federation> // Journal of a Head and Chief Accountant of Housing and Communal Facilities, № 6, June, 2007 (part II) (extraction) http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=67215;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=78E5B8900AAE20FF38B5EC22A7FB16D2.

An enactment of the Plenum of the VS RF dated 05.11.1998 № 14 "On practice of the legislation on liability for environmental offences application by the courts", rev. dated 06.02.2007, Bulletin of the VS RF, № 1, 1999. http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=66342;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=EFBC76829DFF211A68BDCC5D8A5116F7.

An enactment of the Plenum of the VAS RF dated 21.10.1993 № 22 <on the act that the claims on collection of payments for contamination of an environment are to be collected in the indisputable order and are out of jurisdiction of arbitrary courts>. Russian justice. 1994. № 3.

The decisions of the courts are original and legally competent, but despite of it they are not considered by Russian legal doctrine as a source of law.

We had to use sources available for everyone in Internet to prepare the empirical section, in particular, materials of "*Rodnik*" [water spring] Legal Centre and Public organisation "*Environmental Guards on Northern Caucasus*". The work of the organisations which have made the information accessible, should be greeted with sincere respect. 27 out of 38 messages, which were given as an information on court proceeding turned out to be trials (1999-2005). Remaining information concern pre-trial forms of public participation (local referendums, protest actions, realization of public environmental expertise, development of draft laws, preparation of proposals on amendments to legislation). Analysed materials are classified in Table I.

Table I

Key issues of the proceedings (1999-2005)

state environmental expertise	6
creation and defence of the PAs	4
public participation	4
indemnification of damage	4
indemnification of a moral harm	3
public hearings	2
cases against the activists	2
reimbursement of a harm to health	1
environmental information	1

The messages on pre-trial forms of public participation were distributed by topic as shown in Table II.

Table II

Pre-trial forms of public participation (1999-2005)

public environmental expertise	3
public hearings	2
referendums	2
complex companies	1
interaction	1
protest actions	1
influence	1

It follows from the titles of 105 enactments of district (*okrug*) federal arbitrage courts [*FAS*] (1997-2008), containing in the text all of the following words: “environment”, “nature”, “ecology”, “rights of the citizens”, and accessible online in the legal reference system “ConsultantPlus”, that the highest amount of claims on environmental cases in Russia were filed in 2000 and 2006. The cases are clearly distributed in four groups by frequency and subjects, what is presented in Table III.

Group 1 - from 8 up to 15 cases on the themes: reimbursement of a harm, loss compensation, administrative fines; procedural; dwelling place, buildings; protection of the “water biological resources”; payment for contamination (in the order from the greater to the smaller). Group 2 - from 6 up to 7: sale, transfer of land, water areas; protection of water against contamination cluttering up, hydro-technical facilities; environmental expertise; financing, indebtedness. Group 3 - from 3 up to 4: a non-purpose expenditure; disposal of waste; termination of activity; protection of forests, trees. Group 4 - from 1 up to 2: protection of the “hunting species”; environmental information; taking of the goods; environmental control; extraction of mineral resources; the payment for an entrance to PA taken without cash machine. It is possible to refer as a number of positively influencing (directly or indirectly) on environmental protection and indirectly connected to realization of the public participation principle no more than 35-40 pc of the decisions on the above mentioned cases.

Despite of rather fare relation of arbitration practice to realization of the public participation principle, the analysis confirms a degree of a judicial soundness of separate themes of disputable relations, which confirms general tendency shown on an example of the claims of public associations’ generalization, filed to the courts of general jurisdiction.

Trials in such spheres as environmental expertise, defence of territories and indemnification of damage demonstrate maximum significance and are dominating. Money aspects, territorial protection (PAs’), struggle against contamination are in the next turn. The share of “hunting” consideration is less in ten times, than “fishing” issues. Private questions of individuals and contest of a failure to give environmental information are rather rare. The problems of a judicial defence are numerous: there are just a few environmental lawyers who are capable and qualified to defend environmental rights. Further influencing factors are related to limited legal personality; cause and effect connection; the methodology of indemnification; the compliance of procedural terms; the execution of decisions and others. Let's give two examples[113].

[113] See in detail: A.E. Yastrebov, Sound problems of a judicial defence of the constitutional environmental rights of the citizens // Constitutional and Municipal Law. - 2007. - № 12. - P. 17-21.

Table III

Object of "environmental" cases, heard by okrug FAS (1997-2008)

Object \ Federal okrugs / ers	VVO	VSO	DVO	ZSO	MO	PO	SZO	SKO	UO	CO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	SUM
Harm, loss, fine	1	4	-	2	-	3	-	3	2	-	1	3	2	2	2	1	2	-	1	-	1	-	15
Procedural	1	-	4	1	-	-	-	3	3	1	1	-	1	2	-	3	-	1	-	3	1	1	13
Dwellings, buildings	-	4	-	-	-	1	1	3	3	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	4	2	4	12
Water life protection	-	-	5	1	-	-	2	-	-	-	-	-	2	1	1	1	1	-	1	-	-	1	8
Payment for contam.	1	3	1	-	-	-	2	-	-	1	-	1	1	2	1	1	2	-	-	-	-	-	8
Land, water areas	2	1	-	-	-	-	1	1	-	2	-	-	-	1	-	1	1	2	-	2	-	-	7
Water protect., facil.	-	3	1	-	-	-	3	-	-	-	-	1	2	1	-	-	-	-	1	2	-	-	7
Env'al expertise	1	-	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1	-	2	6
Financing, debts	-	1	1	-	1	-	-	-	1	2	-	-	-	4	-	1	-	-	-	1	-	-	6
Wrong expenditure	1	-	-	1	-	2	-	-	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	4
Disposal of waste	-	-	-	1	-	2	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	2	-	4
Termination of activ.	-	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1	-	2	-	-	-	-	-	-	-	3
Trees protection	1	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	3
Animals protection	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	2
Env'al information	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Goods taking	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
Env'al control	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Mining	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Cash machine for PAs?	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
TOTAL	8	19	15	9	2	11	13	11	11	6	5	6	11	14	8	10	8	7	6	13	8	9	105

Notes to the table:

VVO – Volga and Vyatka Federal Okrug
VSO – Eastern Siberian Federal Okrug
DVO – Far East Federal Okrug
ZSO – Western Siberian Federal Okrug
MO – Moscow Federal Okrug
PO – Povolzhskiy Federal Okrug
SZO – North Western Federal Okrug
SKO – Northern Caucasus Federal Okrug
UO – the Urals Federal Okrug
CO – Central Federal Okrug

In August, 2000 Bolkhov region court [Orel oblast] had being considered the complaint of the claimants, has recognized, that their constitutional rights were infringed. It has declared the enactment dated 18.12.1997 № 1582[114] void and has bided the Government of the Russian Federation to return to Bolkhov region the former status.

[114] An enactment of the Government of the Russian Federation dated 18.12.1997 № 1582 "On approval of the list of settlements which are in the boundaries of radioactive contamination zones caused by the catastrophe at Chernobyl APP" // SZ RF. 1997. № 52. Art. 5924.

Only in 2005 the Government of the Russian Federation has cancelled an operation of this enactment in the relation to Bolkhov and Bolkhov region[115].

"Closed eyes" of economic court (arbitrage) on indications of public environmental interests violation and on a principle of full indemnification of harm is a nonsense. Arbitrage frequently motivates its decisions by the norms of environmental law, including failure to comply with the public participation principle and it has not automatic mechanism of a case decision in its essence in the order of private-public claim.

The damage caused to an environment is compensated for the benefit of the claimant. The responsibility of restoring of the infringed condition is not assigned to a respondent. The state does receive neither means, nor instruction to restore a condition. Arbitration court should transmit materials of the case for a decision-making on indemnification of a harm to an environment by analogy to the civil suit in criminal case, transfer of a case on jurisdiction, modification of the charge order in criminal trial.

Art. 305 of the Civil code of the Russian Federation stipulates a protection of the rights of the holder who is not being the proprietor, but possessing the property on the basis stipulated by law or an agreement. It is often used by arbitrage on environmental disputes. Why the arbitration does not protect simultaneously rights of the proprietor? A problem.

Methods and taxes [rates] used for calculation of harm amount are correct concerning single, instead of mass taking of the objects out of natural environment. They do not take into account cumulative effect. But the term of limitation of actions on the cases concerning indemnification of harm to an environment, caused by violation of legislation in the field of environmental protection is 20 years (art. 78(3) "FZ-7").

Some citizens who have not found a decision in Russia have to use their right of application to the European Court. The protocol of the Council of Europe dated 11.05.1994 № 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms has granted the right to any person, non-governmental organisation or group of individuals to file petitions directly to the Court[116].

---

[115] An enactment of the Government of the Russian Federation dated 07.04.2005 № 197 "On the changes of the list of settlements which are in the boundaries of radioactive contamination zones caused by the catastrophe at Chernobyl APP", SZ RF. 2005. № 15. Art. 1359.

[116] *Fadeyeva v. Russia* (application no. 55723/00 < a violation of Article 8 - right to respect for private and family life >) ECHR Chamber Judgment Fadeyeva v. Russia. Press release issued by the Registrar 9.6.2005 No 313 http://www.echr.coe.int/Eng/Press/2005/June/ChamberjudgmentFadeyevavRussia090605.htm#_ftn1.

In 2005 Cherepovets inhabitant (she) had won environmental case in the European Court of Justice. According to a decision of Strasbourg Russian citizen N.M. Fadeyeva is due six thousand euro as moral compensation. It is necessary to take similar experience into account considering a judicial perspective, terms and outcome of certain cases consideration[117].

Ombudsmen in the centre and the regions sometimes pay attention to a defence of environmental rights. However the violation of environmental rights is not classified in the reports of the Ombudsman of the Russian Federation since 1998. The topic of environmental protection is not mentioned at all in some years. Environmental rights are incorporated with others under a heading "housing problems" in 2006 (no a single word in 2007).

The positive role of the public chambers is demonstrated by an example of the Republic of Tatarstan. An enactment of the Cabinet of Ministers of the Republic of Tatarstan "On the order of organisation of the public opinion taking into account during adoption and realization by organs of executive power of the Republic of Tatarstan and bodies of local authority of normative legal acts of the Republic of Tatarstan and municipal legal acts" was prepared jointly with the Ministry of Economy of the Republic of Tatarstan, Centre of Economic and Social Research at the Cabinet of Ministers of the Republic of Tatarstan considering experience of the first year of work of the Chamber[118].

The public prosecutor is a major ally of ecoNPO, acting as a counterbalance to the bodies of management. This position is also shared by Prof Aleksander Yu Vinokurov, who notes, that "Realization of the right for environmental information by the citizens may be protected by state bodies, to which number, first of all, attributed courts and Prosecutor's office"[119].

P.V. Popov supposes, that "it is necessary to increase a role of environmental prosecutor's offices and to create new structures, for which ecological militia may become a prototype"[120].

---

[117] O.V. Trudova, E.Yu. Yakovlev, The problems of judicial defence of environmental rights of the citizens of Russia on international level // Moscow Journal of International Law. - 2008. - № 3. - P. 21- 42.

[118] Report on the work of the Public Chamber of the Republic of Tatarstan for 2007. P. 27 www.tatar.ru/?DNSID=0c70ecaf0115e50d2371e711d109a0d7&node_id=3510 -.

[119] A.Yu. Vinokurov, Sound issues of prosecutor's supervision and provision of legitimacy in the field of environment: selected works. - M. MosHumU, 2008. P. 203.

[120] P.V. Popov, Use of the judiciary law related to the infringers of the legislation on waste handling (review). Scientific head: A.N. Unschikov. Subfaculty of economy and management. – Anzhero-Sudzhenk: branch of Kemerovo SU, 2007 http://revolution.allbest.ru/dlt/unpack.cgi?n=25568&captcha_n=1&captcha_code=allbest&file=25568.rtf.

VI. CONCLUSIONS FOR THE FUTURE

In general practice the principle of public participation is opposed to a concept of "public relations". "It is necessary not only to expand relations with a public, but also actively involve it in a process of decision making"[121]. "The Perspectives of environmental rights development to the greatest degree depend on the efficiency of public participation in adoption of environmentally significant decisions"[122].

All of this – are procedural issues. Public participation and approval of laws – are not themselves the goals. It is important to fix achievements and to eliminate system obstacles to environmental protection, including restrictions of public participation[123].

The problem not lie in an imperfection of domestic legislation, but in the existence of a possible false treatment, in neglecting of joint and interdepartmental forms of decision-making. Presumably, it may be the ignorance of hierarchical position of certain norms in the law system and their incorrect application. Ironically such a situation is outlined by a phrase: "…and if the law contradicts to the instruction, we use the instruction". The problem is also the absence of the modern applied literature on environmental law, what in aggregate admits choice of "convenient" norms and ignorance of lawfully applicable rules. Not high excellence of law application is a consequence of low environmental and legal literacy.

The forms of participation are used insufficiently. The form of public control of environmental legislation compliance on local level and authorities given to a public by Federal law dated 15.04.1998 № 66-FZ "On orchard, garden and dacha [additional country house] non-commercial associations of citizens" – art. 26(2)[124] practically are not used.

---

[121] O.A. Ponizova, O.A. Razbash, O. Speranskaya, V.V. Elias, Partnership for the future: a manual on public participation in environmental decision-making. Published June 1998 Copyright 1998 by TACIS services DG IA. European Commission.

[122] S.D. Budak, Constitutional and legal status of public environmental associations in Russia: auto review for Dr of Law degree - Saratov, 2004 http://law.edu.ru/script/cntSource.asp?cntID=100090915.

[123] Excluding those depicted by Dr Alexey V Dolzhikov (Altay State University, Barnaul) at "Environmental Protection as constitutional principle and ground for fundamental rights limitation in the Russian Federation" / MIELD forum http://www.fido7.net/cgi-bin/forumm.fpl?user=measure&num=284.

[124] Rev. dated 30.12.2008, SZ RF 20.04.1998, № 16, art. 1801 http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=83434;fld=134;dst=4294967295;div=LAW;from=49429-.

The economic basis of public relations determines existing application of law to a great degree. In the meantime contractual forms of public participation in a decision-making concerning environmental protection will be developed. Growing ecological production (environmental industry) will require support of a public in the form of refusal to acquire less ecological goods and services, and also in influence on the competitors offering not environmentally friendly services. The legal grounding of separate problems solution will be required.

"The application to general norms on access to an information affecting rights of the citizens or representing public interest may appear more effective then an appeal to the positions on availability of environmental information"[125] to defend environmental rights in complicated cases, for example, if it is necessary to get information referred to as a category with limited access (Constitution of the Russian Federation – art. 24, Federal law of the Russian Federation dated 27.07.2006 № 149-FZ "On information, information technologies and about protection of the information" – art. 8(4))[126].

The participation of citizens in environmental decision-making will be in the even greater degree mediated by their representatives. EcoNPO will prefer to receive donations from the population instead of direct participation of the supporters in their activity.

The Civil procedural code of the Russian Federation[127] saves procedural possibility to excite a dispute [to file a case] in a defence of an indefinite circle of persons under the initiative of any person – 2 art. 4(2), but the special subject is not enough defined.

People's claims (*actiones populares*) were particularly distinguished in Roman Law by a character of defended interest yet. Any citizen as a representative of the state, its body, advocate of the right in general could address with the people's claim. Nowadays a citizen may challenge only a normative legal act of a government body in interests of indefinite circle of persons.

"*De facto* the defence of public interest, as special procedural form, should be in full value represented in each of the varieties of jurisdictional

---

[125] T.V. Guseva et all, supra note 108.

[126] Federal law of the Russian Federation dated 27.07.2006 № 149-FZ "On information, information technologies and about protection of the information", SZ RF 31.07.2006, № 31 (1 part), art. 3448 http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=61798;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=50DDFA0200A0E463E74ADD9D817F7418.

[127] Rev. dated 25.11.2008, SZ RF 18.11.2002, № 46, art. 4532 http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=81971;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=E12C75B46393A5E4145A62BF36C56DA6.

procedures, the special procedural construction, which meets procedural originality of such a kind of cases is necessary"[128].

The following measures could systematically change existing state to a better one:

creation of an independent body in the field of environmental protection;

support of professional ecoNPO, acting as protectors of the rights;

creation in Internet of complete available for everyone data bases on PAs;

development of the normative texts of public-legal agreements concerning public participation in environmental decision-making and publication of them together with practical commentaries to them including "control schedules";

strict control on compliance with the "polluter pays principle" and target use of "environmental incomes";

most serious legal problem under the judgement of Prof Michael M Brinchuk is recognition of environmental rights of future generations and creation of the mechanisms of their defence[129];

normative enlargement of the volume of minimum requirements of public participation, for example, creation in Internet complete and available for everyone registers of citizens' applications to government bodies;

In addition we suggest to accept the following measures:

creation in Internet of complete and available for everyone data bases on pre-trial and judicial events of environmental protection, including cases with public participation;

preparation and publication of official and informal thematic consolidations of normative materials on urgent object issues (creation of the categories of PAs; protection against kinds of contamination; kinds of nature use) and forms (referendum, public environmental control, public environmental expertise) and methods (pre-trial, administrative -, civil -, criminal- law) of public participation;

refuse to continue development of popular form of the practical manuals and rendering of a preference to the methodical recommendations developed in the strict form, which meets the requirements to logic and clearness, established by GOST [state standard], corresponding to ISO/IEC Directives, Part 3, 1989 "Rules for the structure and drafting of Interna-

---

[128] A.A. Pavlushina, Defence of public interest as the universal procedural form // Journal of Russian Law, 2003 http://www.juristlib.ru/book_3279.html.

[129] P.A. Kalinichenko, D.N. Ratsyborinskaya, Protection of environmental rights in the legislation of European Community // Environmental Law № 2/2003. P. 55-60 http://eulaw.edu.ru/documents/articles/defence_eco_rights.htm.

tional Standards" regarding requirements to construction, presentation and format of the standards[130];

legislative fixing of compulsory participation in law-making process of environmental lawyers, representatives of the other branches of science and practice and various sectors of society and branches of economy (law on the law);

optimisation of environmentally conscious upbringing, education, learning, enlightenment, propaganda and cultural standards[131].

The period of intensive development of environmental law is continued. The future will inevitably come to a solution of adjective and procedural issues of the public participation.

The authors thank Dr Vera L Mischenko ("Ecojuris" Institute), Dr Nicolay V Kichigin (IZiSP), Dr Ekatherine N Khmeleova (WWF of Russia), Marina A Ermolina (StPbSU) for information assistance. Special gratitude to Prof Victor N Grigoriev (MosHumU) and Prof Nicolay G Shurukhnov (RCA) for positive review.

Содержание

Введение 3
Сокращения и аббревиатуры 4
I. Категории, понятия и термины 5
II. Международные источники 10
III. История 11
IV. Современное регулирование 14
V. Дела и практика 22
Выводы для будущего 29

Contents

Introduction 33
Acronyms and abbreviations 34
I. Categories, concepts and terms 35
II. International sources 39
III. History 41
IV. Modern regulation 43
V. Cases and practice 50
Conclusions for the future 57

---

[130] GOST R 1.5-92 General requirements to construction, presentation and contents of the standards http://gsnti-norms.ru/norms/common/doc.asp?0&/norms/stands/1_5.htm.

[131] See in detail: E.A. Wystorobets, Environmental Law - Motivations in International Co-operation. M.: Science, 2006. P. 196-198.

Yuriy E Vinikurov, Eugene A Wystoróbets

Public Participation in Environmental Decision-Making (Legal Aspect) : scientific report / Yuriy E Vinikurov, Eugene A Wystorobets [transl. into Engl. Eugene A Wystorobets] – Moscow: MosHumU Publishers, 2010. – 60 p. : 4 fig. and tab. – bibl. in footnotes. – Title Engl., Rus. – Text Rus., Engl.

ISBN 978-5-98079-587-0

The authors on the basis of legislation, juridical practice and environmental rights compliance activities analysis, including their own experience, have undertaken an attempt to find new approach to the solution of a sound problem – efficient implementation of environmental rights of the citizens and their associations with the principle of public participation as a case study.

Addressed to a broad circle of specialists and professionals interested in the issues of public participation in environmental decision-making.

Научное издание

Винокуров Юрий Евгеньевич
Высторобец Евгений Анатольевич

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Научный доклад

В авторской редакции

Подписано в печать 11.01.10. Бумага офсетная. Формат 60x84/16.
Печ. л. 4. Тираж 50 экз. Заказ № 2

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии
Издательства Московского гуманитарного университета,
111395, Москва, ул. Юности, 5/1