

**СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЙ ТРЕНИНГ ДЛЯ СУДЕЙ
В РАМКАХ
26 июня 2013 года, г.Астана, Казахстан**

Примеры вопросов, возникающих в судебных делах, касающихся Орхусской Конвенции¹

Основные предпосылки

1. Приведенные примеры судебных дел организованы вокруг основных положений статьи 9: дело 1 относится к параграфу 1 статьи 9, и к вопросу доступа к информации, поднимая в то же время ряд вопросов, связанных с положениями статьи 4; дело 2 основано на параграфе 2 статьи 9 и относится к вопросам участия общественности, затрагивая ряд положений статьи 6 Конвенции; дело 3 построено на параграфе 3 статьи 9 и поднимает вопросы доступа к правосудию. Требования, исходящие из параграфов 4 и 5 статьи 9 рассматриваются не отдельно, а в рамках трех предложенных примеров.
2. Приведенные примеры судебных дел являются гипотетическими, но построены на основе элементов реальных дел, рассмотренных в рамках практики Комитета по Соблюдению Орхусской Конвенции, а также дел из практики различных судов на национальном и международном уровнях.
3. Важным исходным моментом некоторых элементов приведенных примеров явились национальные доклады о применении Конвенции, которые представляют собой ценный источник информации о возможных проблемах и трудностях.
4. Структура дел более напоминает типичные дела, рассматриваемые в рамках Комитета по Соблюдению Орхусской Конвенции, чем типичные дела, рассматриваемые национальными судами. Эти примеры построены не вокруг истца и государственного органа – как обычно бывает в большинстве дел в судах на национальном и международном уровнях. Дела построены вокруг определенных проблем, которыми могут быть затронуты как ряд лиц, так и ряд государственных органов. Поэтому вопросы, поднимаемые здесь в отношении одного дела, в реальной жизни скорее всего были бы предметами различных судебных процессов.
5. Приведенные примеры дел построены с намерением включить как можно большее число типичных проблем, связанных с применением положений Орхусской Конвенции, в частности статей 4, 6 и 9, возникших в практике различных стран. Вопросы, поставленные перед участниками семинара в отношении каждого примера, отражают вопросы, возникшие в отношении соответствующего реального дела.
6. Мы просим участников семинара, рассматривающих представленные примеры дел, ответить на вопросы, поставленные в отношении либо аргументов административных или иных компетентных органов (в этом случае они выступают в роли суда первой инстанции), либо в отношении решения суда первой инстанции (в этом случае участники выступают в качестве суда второй инстанции).
7. Как показывают соответствующий национальный доклад о применении Конвенции в Казахстане положения Конвенции имеют прямое действие. Более того, соответствующие положения Конституции РК (пункт 3 статьи 4) предоставляют Конвенции (как и иным международным договорам) приоритет в отношении положений национального законодательства.

¹ Адаптировано на основе материалов ЕЭК ООН для регионального семинара по доступу к правосудию для судей на высшем уровне, 4-5 июня 2007г., г. Киев, Украина

Статья 9, параграф 1

Предыстория

На территории Розовой долины раньше находилась военная база с полигоном для военных учений, расположенными на участках, которые являются местами обитания редких видов.

В 1996 году решением правительства территория долины была провозглашена природным заповедником, но его границы не были четко определены.

Заповедник управляется специально созданным органом называемым «Совет Управления Розовой Долины» (далее по тексту «Совет»), членами которого являются представители Министерства Обороны, Министерства Охраны Окружающей Среды и Министерства Приватизации (Совет Управления был создан приказом Специального Комитета Совета Министров по Приватизации, и в его полномочия входит восстановление территории, управление заповедником и подготовка территории к приватизации).

Непосредственно рядом с бывшей военной базой находится населенная территория (деревня и хутора).

Восстановительные работы были начаты в 2002 году, но в основном были ограничены захоронением пепла (пыли) из находящейся неподалеку электростанции.

Несколько категорий лиц заинтересованы в данном земельном участке:

- Жители прилегающих населенных пунктов, которые стали замечать, что у детей начались заболевания дыхательных путей, и что качество воды в их колодцах изменилось;
- Профессор экономических наук из известного зарубежного университета, получивший грант для написания работы о восстановлении территорий бывших военных баз;
- Столичная природоохранная неправительственная (общественная) организация (НПО), работающая вместе с крупной иностранной НПО, получившей финансовую поддержку на проект по охране заповедника.

Административная процедура

Все заинтересованные лица послали запрос о предоставлении информации:

- *Жители прилегающих населенных пунктов*

Жители прилегающих населенных пунктов попросили Совет предоставить им информацию о состоянии территории, и в особенности, о влиянии на здоровье населения и состояние воды.

Совет отказался предоставить информацию, заявив, что законодательство не обязывает его предоставлять какую-либо информацию общественности.

После этого жители запросили эту информацию у местных органов охраны окружающей среды и охраны здоровья. Эти органы также отказались предоставить информацию, ссылаясь на то, что хотя определенная работа по оценке санитарно-эпидемиологическом влиянии была проведена Министерством Приватизации, а также недавно самим Советом Управления, информация не может быть предоставлена без согласия ее владельцев – Министерства и Совета.

Жители затем обратились за информацией к Министерству Приватизации и опять к Совету. Министерство информацию предоставить отказалось, указав, что информация подобного характера, имеющая отношение к территории бывшей военной базы, входит в разряд информации и национальной обороне и поэтому является секретной. Совет опять отказался предоставить информацию, указав, что исследование проводилось совместно с электростанцией, является частной собственностью и не подлежит раскрытию.

- *Профессор экономических наук*

Иностранный профессор экономических наук запросил органы местного самоуправления предоставить ему копию местного плана территории с обозначением границ данного земельного участка и назначение его использования.

Органы местного самоуправления отказались удовлетворить этот запрос, указав, что согласно Земельного Кодекса они обязаны предоставлять копии документов только гражданам, а запрашивающее лицо таковым не является.

- *НПО*

НПО обратилось к Специальному Комитету Совета Министров по Приватизации с просьбой предоставить ей копию приложения к изданному им Постановлению о создании Совета Управления Розовой Долины, в котором определяются полномочия Совета по восстановлению и управлению заповедником.

Свой отказ предоставить такую информацию, Специальный Комитет Совета Министров по Приватизации обосновал тем, что приложение к Постановлению не является само по себе ни законодательным актом, ни экологической информацией и поэтому Комитет не обязан его предоставлять. Кроме того, Комитет также заметил, что НПО, сделавшая запрос, зарегистрирована в столице, а не в регионе, к которому непосредственно относится запрашиваемая информация, и поэтому она не является лицом, интересы которого непосредственно затронуты запрашиваемой информацией. Те же соображения применимы к зарубежной НПО, проводящей совместный проект со столичной организацией.

Надлежащие вышестоящие инстанции отклонили обжалование этих отказов запрашивающими сторонами и оставили первоначальные решения в силе.

Судебные процессы

Запрашивающие стороны подали заявления в суд, но:

- Иностранный профессор экономических наук подал исковое заявление по истечению срока исковой давности, одновременно заявив ходатайство его продолжении в связи с тем, что органы, предоставившие ему ответ на его запрос не уведомили его о сроке исковой давности для обжалования решения в судебном порядке.
- Один из местных жителей при подаче своего иска также подал ходатайство об освобождении от уплаты госпошлины в связи с его имущественным положением.

В ходе судебного процесса ответчики продолжали настаивать на свои решениях об отказе в предоставлении информации, подчеркивая в особенности аргументы, связанные с вопросами национальной обороны.

Вопросы:

1. Пожалуйста рассмотрите следующие аргументы органов госуправления

- отдельно в свете Вашего национального законодательства и
- отдельно в свете непосредственного применения Орхусской Конвенции

- Отказы полученные жителями прилегающих населенных пунктов:
 - от Совета Управления Розовой Долины, указывающий, что законодательство не обязывает его предоставлять какую-либо информацию общественности;

 - от местных органов охраны окружающей среды и здоровья, ссылающихся на то, что хотя определенная работа по оценке риска была проведена Министерством Приватизации, а также недавно самим Советом Управления, информация не может быть предоставлена без согласия ее владельцев – Министерства и Совета;

 - от Министерства Приватизации, ссылающегося на то, что информация подобного характера, имеющая отношение к территории бывшей военной базы, входит в разряд информации о национальной обороне и поэтому является секретной;

 - второй отказ от Совета, указывающий на то, что исследование, в результате которого была получена запрашиваемая информация, проводилось совместно с электростанцией, является частной собственностью и не подлежит раскрытию;

- Отказ, полученный профессором от органов местного самоуправления, ссылающийся на земельный кодекс, который обязывает и предоставить подобного рода информацию гражданам, и указывающим на то, что профессор не является гражданином.

- Отказ, полученный НПО от Специального Комитета Совета Министров по Приватизации, в котором указывалось, что:
 - Приложение к Постановлению Комитета, в котором определяются полномочия Совета по восстановлению и управлению заповедником не является само по себе ни законодательным актом, ни экологической информацией и поэтому Комитет не обязан его предоставлять;

 - Не национальная, ни иностранная НПО не зарегистрированы в регионе, к которому непосредственно относится запрашиваемая информация, и поэтому не являются лицами, интересы которых непосредственно ею затронуты.

2. Пожалуйста рассмотрите

- отдельно в свете Вашего национального законодательства и
- отдельно в свете непосредственного применения Орхусской Конвенции

каким образом суд может рассмотреть ходатайства от иностранного профессора о продолжении срока исковой давности и от одного из местных жителей об освобождении от уплаты госпошлины в связи с его имущественным положением.

Статья 9, параграф 2

Предыстория

В районе Н начались некоторые подготовительные работы по строительству нефтепровода. Нефтепровод пройдет в том числе и через пашни, находящиеся во владении частных фермерских кооперативов, а также через земли, находящиеся в государственной собственности.

Несколько лиц проявили интерес в отношении проекта и обратились к органу, выдавшему на него разрешение (далее по тексту: госорган):

- Фермеры, через чьи угодья пройдет нефтепровод;
- НПО, функционирующая в регионе, где будет строиться нефтепровод;
- Жители деревни находящейся неподалеку от трассы нефтепровода, которые озабочены возможностью того, что потенциальная авария на нефтепроводе может привести к загрязнению воды в их колодцах;
- Органы местного самоуправления одного из районов соседнего государства, граница которого проходит неподалеку от предполагаемого маршрута нефтепровода.

Вышеупомянутые лица:

- Потребовали от госоргана подробную информацию о планируемом нефтепроводе;
- Потребовали чтобы госорган приостановил строительные работы до разрешения вопроса.

Кроме того:

- Фермеры заявили, что хотя один из них случайно заметил объявление о процедуре выдачи разрешения на строительство нефтепровода, в нем четко не указывалось какие соответствующие права и возможности есть у представителей общественности и кто ими пользуется. Вместо этого в объявлении указывалось, что период для «принятия участия» в процессе составлял одну неделю.
- Жители деревни находящейся неподалеку от трассы нефтепровода заявили, что им не была предоставлена возможность участвовать в процессе принятия решения по выдаче разрешения на строительство нефтепровода, поскольку их никто не проинформировал об этой процедуре, и они не видели никаких объявлений по этому поводу.
- НПО заявила, что единственное объявление, которое они видели вблизи района, где будет проходить нефтепровод, было опубликовано только за два дня до истечения срока подачи комментариев общественность. НПО также потребовала, чтобы госорган, ответственный за выдачу разрешения, обнародовал заявление о воздействии на окружающую среду, так как единственным документом, который можно было получить в офисе самого госоргана была заявка заказчика проекта на выдачу разрешения.

Госорган, ответственный за выдачу разрешения ответил:

- Фермерам – что им была предоставлена одна неделя для подачи комментариев, и что если один из них имел возможность ознакомиться с объявлением, то этого было достаточно для того, чтобы все они располагали этой информацией.
- Жителям деревни находящейся неподалеку от трассы нефтепровода – что объявление о процедуре выдачи разрешения было опубликовано в непосредственной близости от предполагаемого места прохождения нефтепровода (т.е. в лесополосе или на соответствующих пашнях). Таким образом, по мнению госоргана, требования законодательства в отношении

публикации такого рода объявлений и публикация объявления в соседнем государстве не требуется.

- НПО – что заявление о воздействии на окружающую среду не может быть опубликовано, поскольку подготовивший его эксперт не дал согласия на его опубликование (ссылаясь на конфиденциальность информации в целях защиты прав интеллектуальной собственности (прав автора)).
- Органам местного самоуправления соседнего государства – что законодательство страны не обязывает их информировать госорганы или же общественность других стран, поскольку существующие положения законодательства регулируют обязанности по информированию граждан, и положения административно-процессуального законодательства регулируют деятельность на территории государства.

Судебные процессы

Вышеуказанные лица обжаловали эти решения в судебном порядке:

- Утверждая, что госорган, ответственный за выдачу разрешения, не выполнил своих обязанностей по обеспечению участия общественности, в особенности в отношении:
 - неправильной информации о процедуре;
 - отказа предоставить заявление о воздействии на окружающую среду;
 - не обеспечения разумных сроков участия общественности (срок предоставленный для подготовки и предоставления комментариев был слишком коротким);
- попросив приостановления строительных работ до разрешения спора в судебном порядке.

Суд вынес определения:

- Определил, что НПО является лицом, не имеющим полномочий на предъявление иска в данном деле, поскольку хотя она может представлять индивидуальные интересы ее членов, в данном исковое заявление ссылается только на общественные интересы;
- Определил, что в исковом заявлении от жителей деревни, находящейся неподалеку от трассы нефтепровода, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя (т.к. заявители не доказали (а только продемонстрировали), что загрязнение, которое возможно в результате аварии на нефтепроводе, может оказать влияние на состояние воды в их колодцах);
- Отметил, что споры между национальными и иностранными органами власти не подведомственны суду и должны решаться в рамках соответствующих дипломатических процедур Министерствами Иностранных Дел государств, и вынес определение об отказе в принятии искового заявления от органов местного самоуправления соседнего государства
- Принял исковое заявление от фермеров.

В судебном процессе по иску фермеров, заказчик проекта, в ответ на заявление истца об обеспечении иска и приостановлении строительства, заявил, что если суд вынесет определение о приостановлении строительства, то в случае решения дела в пользу ответчика, истцы должны будут покрыть потери связанные с отсрочкой в реализации проекта.

Вопросы:

Пожалуйста рассмотрите

- отдельно в свете Вашего национального законодательства и
- отдельно в свете непосредственного применения Орхусской Конвенции:

- Аргументы и действия госоргана, ответственного за выдачу разрешения, в частности в отношении:
 - уведомления общественности о процедуре принятия решения (своевременность, адекватность и эффективность);
 - уведомления органов власти соседнего государства;
 - временные рамки участия общественности (время для предоставления комментариев);
 - отказ в предоставлении заявления о воздействии на окружающую среду;

- определения суда в отношении принятия исков к рассмотрению;

- правомерность заявления заказчика проекта в отношении покрытия расходов связанных с приостановлением строительства.

Статья 9, параграф 3

Предыстория

Министерство охраны окружающей среды выдало разрешение на ввоз отходов, состоящих из химических веществ, в т.ч. ДДТ, использование которого на территории страны и соседних государств не разрешено. Часть ввезенного ДДТ была позже использована фермерскими хозяйствами, а оставшиеся отходы были размещены на свалке отходов.

Две экологические НПО и несколько частных лиц подали заявления в Министерство, требуя:

- Немедленно прекратить ввоз отходов (до рассмотрения и разрешения дела);
- Отменить разрешение на ввоз отходов;
- Потребовать от операторов свалки удалить отходы, которые были уже
- Запретить агрофирмам использование ДДТ.

Заявители утверждали, что ввоз и использование химикатов наносят ущерб окружающей среде, и что процедуры, предусматриваемые национальным и международным законодательством не были приведены в действие при выдаче разрешения.

В ответ на заявления Министерство заявило, что:

- выданное разрешение было действительным (не указывая однако никакие подробности и не объясняя процедуры или исследования, в рамках которых ил на основе которых выдавалось это разрешение);
- наложение запрета на деятельность ферм и требование от операторов свалки удаления отходов в круг полномочий министерства не входят, а являются прерогативой инспекции по охране окружающей среды.

Заявители обратились к инспекции, требуя выполнения вышеуказанных действий. Ответа из инспекции получено не было.

Судебные процессы

Через три месяца заявители опротестовали действия Министерства и инспекции в судебном порядке, указав, что:

- Министерство выдало разрешение с нарушением норм национального и международного законодательства, и требуя отмены выданного разрешения;
- Оба государственных органа не обеспечили выполнение норм экологического законодательства.

Кроме вышеупомянутого иска заявители также подали отдельный иск к фермерским хозяйствам об использовании незаконно ввезенного ДДТ.

Определения суда:

- В деле по иску к фермерским хозяйствам суд принял определение об отказе в принятии искового заявления, поскольку, по мнению суда, оспариваемые акты не затрагивали права, свободы или законные интересы заявителей (поскольку исковое заявление не продемонстрировало ущерба нанесенного заявителям);
- В деле по обжалованию действий или бездействия государственных органов суд:

- отказал в признании одного из НПО истцам в связи с тем, что оспариваемые акты не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителей, поскольку организация не зарегистрирована ни в столице, где официально располагается Министерство Охраны Окружающей Среды и инспекция, ни в районе, где находятся свалка и фермерские хозяйства, использующей ДДТ;
- признал в качестве истцов те НПО, которые зарегистрированы в столице; но отказал в удовлетворении их ходатайства об освобождении от уплаты госпошлины, обоснованного тем, что организация является некоммерческой и не имеет финансовых ресурсов;
- принял иск от частных лиц, проживающих в районе одной из свалок отходов;
- отказал в обеспечении иска путем временного запрета на ввоз отходов

В своих решениях суд среди прочего:

- Обязал фермерские хозяйства соблюдать положения законодательства, регулирующие запрет на использование ДДТ;
- Признал действия Министерства Охраны Окружающей Среды неправомерными и нарушающими экологическое законодательство;
- Отменил разрешение на ввоз отходов;
- Обязал Министерство Охраны Окружающей Среды в будущем применять соответствующие процедуры при выдаче разрешений;
- Не нашел, что органы государственной власти (Министерство и инспекция) не обеспечили выполнение норм экологического законодательства, поскольку
 - наложение запрета на деятельность фермерских хозяйств и требование от операторов свалки удаления отходов не входит в круг полномочий министерства;
 - хотя такого рода меры входят в круг полномочий инспекции, они являются его правом, а не обязанностью.

Вопросы:

Пожалуйста рассмотрите

- отдельно в свете Вашего национального законодательства и
 - отдельно в свете непосредственного применения Орхусской Конвенции:
- определение об отказе в принятии искового заявления от одного из НПО;
 - отказ в удовлетворении ходатайства об освобождении от госпошлины;
 - отказ в удовлетворении ходатайства об обеспечении иска путем немедленного приостановления ввоза отходов;
 - вывод суда в отношении бездействия органов государственной власти по обеспечению выполнения норм экологического законодательства.