

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в
процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам,
касающимся окружающей среды

Целевая группа по доступу к правосудию

**ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ВОПРОСАМ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ
ЛИЦ, ГРУПП ЛИЦ, А ТАКЖЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СУД ПО ДЕЛАМ,
КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Предварительные выводы¹

Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия

Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Республика Молдова и Таджикистан



2013

¹ Перевод с английского. Документ официально не отредактирован.

I. Цель и методология исследования

1. Целью настоящего исследования является выявление критериев права на обращение в суд для физических лиц, групп и экологических неправительственных организаций (ЭНПО) при обращении в судебные или иные органы, уполномоченные рассматривать дела, касающиеся окружающей среды. Исследование направлено на выявление лучших практик и проблем в осуществлении соответствующих положений пунктов 1, 2 и 3 статьи 9 Конвенции, на основе обзора законодательства и практики в шести странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (страны ВЕКЦА). В исследовании также будут предоставлены рекомендации о том, как выявленные проблемы могут быть устранены.

2. Исследование основывается на положениях Орхусской Конвенции и проводится в рамках работы Целевой группы по доступу к правосудию с целью содействия реализации мандата, установленного решением IV/2 Совещания Сторон Орхусской Конвенции, принятым на четвертой сессии.

3. Объектом исследования является национальное законодательство и практика правоприменения (по состоянию на 1 апреля 2013 года) в 6-ти странах: Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Республика Молдова и Таджикистан.

4. Для сбора необходимой для проведения исследования информации был разработан вопросник, который распространялся среди национальных экспертов на русском языке.

5. Информация по странам была предоставлена национальными экспертами: Матанат Аскеровой (Азербайджан), Гором Мовсисяном (Армения), Еленой Лаевской (Беларусь), Светланой Ковлягиной (Казахстан), Наталией Замфир (Республика Молдова) и Татьяной Хатюхиной (Таджикистан). Обобщение полученных материалов осуществлялось Дмитрием Скрыльниковым и проводилось под руководством председателя Целевой группы по доступу к правосудию Яна Дарпо и Секретариата Орхусской Конвенции.

6. В апреле 2013 вопросник, заполненный национальными экспертами, был направлен национальным контактными лицам Орхусской Конвенции для консультаций с всевозможными заинтересованными лицами и комментариев.

7. Данное исследование, прежде всего, основывается на анализе действующего законодательства, практики его применения, а также примеров, предоставленных национальными экспертами в рамках ответов на вопросник. Также были учтены результаты исследования «Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: имеющиеся средства правовой защиты, сроки и издержки»².

II. Основные проблемы и тенденции

Общие вопросы

8. Во всех странах нормы, регулирующие право на обращение в суд, являются общеприменимыми и отсутствуют специальные нормы, регулирующие право на обращения в суд в отношении дел, касающихся окружающей среды.

² Исследование доступно:

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/EECCA_study_AJ/EECCA_study_RUS_150611.doc

9. Обычно существуют два основных вида судопроизводств, которые могут быть инициированы, когда дело, касающееся окружающей среды, подаётся частными лицами и (или) ЭНПО:

а) гражданское судопроизводство в суде общей юрисдикции по гражданским делам, а также

б) административное судопроизводство в административном суде (Армения, Азербайджан, Республика Молдова), либо в суде общей юрисдикции (Беларусь, Казахстан, Таджикистан) в случае обжалования решений, действий или бездействия органов государственной власти и должностных лиц.

10. В некоторых странах (например, Беларусь, Казахстан), дела между юридическими лицами (например, ЭНПО, которое зарегистрировано как юридическое лицо, и государственным органом или частным юридическим лицом) рассматриваются экономическими (хозяйственными) судами.

11. «Узкое» токование процессуальной правоспособности общественности (особенно в контексте возможностей обжалования общественностью в судебном порядке нарушений природоохранного законодательства и обращений с исками в защиту общественных интересов) является общим для всех стран.

12. Право физических лиц на обращение в суд за защитой нарушенных прав, свобод и законных интересов/охраняемых законом интересов, как правило, предусмотрено в законодательстве всех участвующих в исследовании стран. Согласно законодательству участвующих в исследовании стран ВЕКЦА, ЭНПО также могут обращаться в суд в случае нарушения прав или законных интересов организации и/или её членов.

13. Во всех странах, для групп, не зарегистрированных в качестве юридического лица, применяются общие правила процессуальной правоспособности, которые существуют для физических лиц.

14. В некоторых странах (*см. также Таблицу 1*) теоретически в законодательстве предусмотрена возможность обращения ЭНПО в суд в защиту общественных интересов или в интересах неопределённого круга лиц³ (Республика Молдова и Таджикистан). Однако судебная практика по этим вопросам не известна.

15. Обычно законный интерес/охраняемый законом интерес для отдельных лиц или ЭНПО четко не определены в правовых системах стран и, следовательно, нарушения или защита законных интересов могут быть интерпретированы по-разному.

16. В большинстве стран, для подтверждения наличия достаточного интереса, ЭНПО может быть необходимым представить суду уставные документы, согласно которым одним из направлений деятельности общественной организации является охрана окружающей среды. Территориальная сфера деятельности может быть также проблемой в некоторых странах (поскольку во многих странах НПО делятся на национальные, местные (региональные) и международные общественные объединения). Примеров отклонения дел судом на основании этого критерия не было выявлено.

17. Иногда в странах встречается коллизия норм экологического и гражданско-процессуального законодательства (и/или административно- или хозяйственно-процессуального законодательства). В то время когда положения экологического законодательства предоставляют "широкую" процессуальную правоспособность в случае защиты общественных интересов или оспаривания действий или бездействия, которые

³ Выражение "иск от имени неопределенного круга лиц" используется в законодательстве большинства стран и в целях данного исследования считается "actio popularis".

нарушают положения национального законодательства, процессуальное законодательство предоставляет право на обращение в суд только в случае нарушения прав, свобод и законных интересов/охраняемых законом интересов. Более того, в некоторых странах, где судебная практика уже существует (Армения), она показывает, что суды, как правило, интерпретируют такую коллизию в законодательстве в пользу процессуального законодательства, тем самым устанавливая больше ограничений для общественности.

18. Эксперты констатируют, что в некоторых странах практически отсутствует практика судебных дел, инициированных общественностью, по вопросам, касающимся окружающей среды, либо она недостаточна для анализа применения существующего законодательства. В отдельных случаях национальные эксперты указывали, что нормы права существуют, однако в связи с отсутствием практики правоприменения сложно утверждать, являются ли они эффективными и создаёт ли их применение (неправильное применение) препятствия в доступе к правосудию. В том числе, будут ли критерии процессуальной правоспособности интерпретированы в сторону ограничения или наоборот будет предоставлена более широкая процессуальная правоспособность.

Обжалование отказа в доступе к экологической информации

19. В большинстве стран (за исключением Беларуси), физические лица и ЭНПО имеют право оспаривать отказ в доступе к экологической информации непосредственно в суд. В Беларуси сначала необходимо обратиться в вышестоящий орган. Какие-либо специальные критерии в таких случаях отсутствуют и применяются общие правила, которые существуют при нарушении прав.

Оспаривание законности решений, действий или бездействия, относительно конкретных видов деятельности, касающихся окружающей среды, применительно к статье 6, пункт 1 (а) и (в), пункты 10, 11, и приложению I, пункт 22, Орхусской Конвенции

20. Во всех участвующих в исследовании странах, физические лица и ЭНПО, как правило, имеют право оспаривать в суде законность решений, а также действий или бездействия в отношении конкретных видов деятельности, касающихся окружающей среды, как с материальной, так и с процессуальной точки зрения. Как правило, законодательство предусматривает право граждан обращаться в суд в случае, если такие решения, действия или бездействие нарушают права, свободы и законные интересы/охраняемые законом интересы. В Армении только права и свободы.

21. В большинстве стран для того, чтобы доказать свой интерес и иметь возможность обратиться в суд, от ЭНПО также может потребоваться предоставить суду уставные документы, согласно которым одним из направлений деятельности организации является охрана окружающей среды или уставные цели ЭНПО связаны со сферой, в которой было принято решение.

22. В некоторых странах общественность вправе обратиться с жалобой либо в административном порядке – к административному органу, либо в суд (Армения, Азербайджан, Казахстан и Таджикистан). В этих странах обжалование в административном порядке не препятствует дальнейшему судебному обжалованию. В Беларуси в обязательном порядке решения, действия или бездействие должны быть обжалованы в административном порядке, а только потом в суд. Также, в Беларуси существуют различные мнения по поводу того, какие результаты рассмотрения жалобы в административном порядке могут быть обжалованы в суд. (Например, есть мнение, что если орган, в котором решение было обжаловано, согласен с обжалуемым решением и не принимает нового решения, то далее оно не может быть оспорено в суде). Кроме того, в некоторых странах законодательство в ряде случаев требует от заявителя обратиться непосредственно к тому органу/лицу, который принял решение с заявлением об отмене решения (Республика Молдова), а только потом в суд.

Оспаривание действий и бездействия, «которые нарушают положения законодательства, относящегося к окружающей среде»

23. Неоднозначной является ситуация с возможностью обращения в суд в случае нарушения законодательства, которое прямо не затрагивает права и законные интересы физических или юридических лиц. В большинстве стран такое положение прямо не закреплено в законодательстве. Однако в некоторых странах такая возможность следует из законодательства, однако, такая практика малочисленна и не даёт полного представления о возможности реализации указанных норм. См. Таблицу 1.

24. В то время как некоторые страны уже закрепили в экологическом законодательстве возможность обжалования действий, нарушающих законодательство, касающееся окружающей среды, соответствующие положения до сих пор отсутствуют в процессуальном законодательстве. Например, в Беларуси Закон «Об охране окружающей среды» закрепляет право общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды «на предъявление в суд иска о полном или частичном приостановлении либо прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, в случае, если в результате такой деятельности нарушаются требования в области охраны окружающей среды, причиняется экологический вред или создается опасность причинения экологического вреда в будущем». Однако ГПК устанавливает право общественных объединений (организаций) «обращаться за защитой соответствующих уставным целям прав и интересов только членов этих объединений, если это предусмотрено законом» (Статья 86 ГПК).

Иски об остановке/прекращении деятельности

25. В большинстве стран запрет на осуществление деятельности возможен как в административном, так и в судебном порядке. Во всех странах суды также могут временно ограничить или приостановить деятельность до приведения её в соответствие с нормами законодательства либо до выполнения определённых требований. Во многих странах постоянный запрет возможен по решению суда (в судебном порядке). Во многих странах в законодательстве закреплено право общественности обращаться с исками о прекращении экологически вредной деятельности, либо деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, или нарушающей экологическое законодательство (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Республика Молдова и Таджикистан).

26. Фактически, такие положения, как правило, непосредственно не предусматривают необходимости доказывать нарушение прав и законных интересов/охраняемых законом интересов, но в большинстве стран эти положения до сих пор могут применяться в совокупности с более консервативным гражданско-процессуальным законодательством. (См. также пункты 23 и 24). Отсутствие судебной практики не позволяет оценить осуществление таких норм.

Actio popularis

27. Концепция обращения в суд за защитой общественных интересов или обращения в интересах неопределённого круга лиц⁴ существует в законодательстве большинства стран, но, в основном, применимо к защите прав потребителей.

28. В некоторых странах положения о возможности обращения в интересах неопределённого круга лиц были закреплены в законодательстве, касающемся окружающей среды, однако не были внесены в процессуальное законодательство. В некоторых других

⁴ Термин «иск в интересах неопределённого круга лиц» используется в законодательстве многих стран и в целях данного исследования рассматривается как «actio popularis».

странах, процессуальное законодательство содержит положение, в котором физические или юридические лица могут обращаться в интересах других лиц или неопределённого круга лиц, в случае если это предусмотрено законодательством, но в законодательстве, касающемся окружающей среды таких положений не закреплено.

Так, например, в ГПК Таджикистана указано, что в случаях, предусмотренных Кодексом, другими законами, гражданское дело может быть возбуждено на основании заявления лица, выступающего от своего имени в защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов других лиц, участвующих в деле, в защиту прав, свобод и интересов неопределенного круга лиц, либо в защиту интересов Республики Таджикистан. Однако в экологическом законодательстве положений касающихся права обратиться в интересах неопределенного круга лиц прямо не предусмотрено.

29. В некоторых странах право обратиться в суд для защиты общественных интересов или от имени неопределенного круга лиц предоставляется только НПО (Азербайджан, Казахстан и Республика Молдова).

Возмещение вреда (ущерба)

30. Во всех странах физические лица и ЭНПО не имеют права инициировать иски о компенсации ущерба, причиненного непосредственно окружающей среде. Как правило, это относится к компетенции прокурора или уполномоченных органов (например, экологических инспекций).

Таблица 1

Процессуальная правоспособность	Азербайджан	Армения	Беларусь	Казахстан	Республика Молдова	Таджикистан
ЭНПО						
нарушены права организации и/или её членов	+	+	+	+	+	+
нарушены интересы организации и/или её членов	+	+	+	+	+	+
нарушение законодательства		-	(+)	-	-	(+)
в интересах неопределённого круга лиц (actio popularis)	+	-	-	+	+	+
ФИЗИЧЕСКИЕ ЛИЦА						
нарушены права	+	+	+	+	+	+
нарушены интересы	+	+	+	+	+	+
нарушение законодательства	-	-	-	-	-	(+)
в интересах неопределённого круга лиц (actio popularis)	-	-	-	-	-	+

* (+) – не в полной мере либо требует дополнительного изучения

III. Рекомендации

1. При применении или толковании критериев законного интереса/охраняемого законом интереса для отдельных лиц или ЭНПО в делах, касающихся окружающей среды, следует учитывать необходимость предоставления широкого доступа к правосудию по вопросам окружающей среды и, как минимум, должны быть приняты во внимание требования статьи 9 Орхусской Конвенции.

2. Рекомендуется рассмотреть необходимость совершенствования законодательства в целях решения существующих конфликтов (коллизий) между соответствующим экологическим законодательством и гражданско-процессуальным законодательством (хозяйственно-процессуальным или административно-процессуальным законодательством) и с целью обеспечения возможности обжаловать действия/бездействие частных лиц или государственных органов, которые нарушают законодательство, касающееся окружающей среды.
3. Концепция исков в интересах неопределенного круга лиц, которые существуют в законодательстве всех стран-участниц в отношении прав потребителей, может быть распространена на дела, касающиеся окружающей среды, путем улучшения и изменения законодательства и практики.
4. Следует повышать осведомленность судей, прокуроров, а также юристов и НПО в сфере законодательства и практики рассмотрения дел, касающихся окружающей среды, особенно относительно применения норм международных соглашений, включая Орхусскую конвенцию. Указанные вопросы должны найти отражение в программах и курсах повышения квалификации судей, прокуроров, работников юстиции, в перечнях вопросов для квалификационных экзаменов, в учебных пособиях, используемых в указанных целях.