



Региональный Экологический
Центр Центральной Азии

ПРАВО НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Руководство
по применению конвенции ЕЭК ООН
«О доступе к информации, участии общественности
в процессе принятия решений и доступе к
правосудию по вопросам, касающимся окружающей
среды» в Кыргызской Республике

ЗАКОН ОПЫТ РЕКОМЕНДАЦИЯ

**ПРАВО НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ
ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

**Руководство по применению конвенции ЕЭК ООН
«О доступе к информации, участии общественности в процессе
принятия решений и доступе к правосудию по вопросам,
касающимся окружающей среды»
в Кыргызской Республике**

БИШКЕК * АЛМАТЫ
2007

ББК 67.407

Р 85

- Р 85 **Руководство по применению конвенции ЕЭК ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» в Кыргызской Республике** / Авторы-сост. О. Печенюк, С. Борцова, Е. Гаврилова. — Бишкек, Алматы: ОО «OST-XXI век», 2007. — 122 с.

ISBN 9965-659-98-2

Руководство ориентировано одновременно на государственные органы и политиков, представителей общественных и коммерческих организаций, органы местного самоуправления, которым приходится тем или иным образом соприкасаться с процессом реализации и защиты, прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Материалы, заключения, интерпретации, выраженные авторами в настоящем издании, не являются официальным мнением Европейской комиссии, Регионального Экологического Центра Центральной Азии.

При использовании материалов издания ссылка обязательна.

Распространяется бесплатно.

ББК 67.407

Издание подготовлено Региональным Экологическим Центром Центральной Азии при финансовой поддержке Европейской Комиссии

Региональный Экологический Центр ЦА призван содействовать сотрудничеству в решении экологических проблем в ЦА на национальном и региональном уровнях между неправительственными организациями (объединениями), государственными органами, предпринимателями, органами местного самоуправления и любыми иными заинтересованными сторонами в целях развития свободного обмена информацией, предоставления помощи неправительственным экологическим организациям и другим заинтересованным сторонам, повышения участия общественности в процессе принятия решения, и таким образом дальнейшего развития демократических обществ в Центральной Азии.

Р 1203020900
00 (05) - 07

ISBN 9965-659-98-2

© Печенюк О., Борцова С., Гаврилова Е., 2006
© ОО «Независимая экологическая экспертиза», 2006
© Региональный Экологический Центр ЦА, 2007
© ОО «OST-XXI век», оформление, 2007

Содержание

Введение. «Прорыв демократии, базирующийся на участии»	5
Глава I. Новый вид Конвенции в области окружающей среды	7
1.1 Конвенция от начала до конца	9
1.2. Общая часть	27
1.3. Три основных элемента конвенции	29
1.4. Заключительные положения	30
1.5. Механизмы разрешения споров сторонами конвенции	33
Глава II. Доступ к правосудию	40
2.1 Реализация на практике доступа к правосудию (согласно конвенции)	41
2.2. Кто может требовать рассмотрения	45
2.3. Кто осуществляет рассмотрение	49
2.4. Альтернативы рассмотрению в суде	50
2.5. В каких случаях можно обратиться к омбудсмену (в соответствии с конвенцией)	52
Глава III. Процессуальная правоспособность общественности (согласно конвенции)	54
3.1. Адекватные и эффективные средства правовой защиты	55
3.2. Потенциальные препятствия для доступа к правосудию	58
Глава IV. Право общественности на доступ к правосудию в Кыргызской Республике	61
4.1. Возможность обращения в суд, предусмотренная законом	66
4.2. Процессуальная правоспособность	67
4.3. Издержки	68
4.4. Ущерб и средства правовой защиты	72
4.5. Альтернативное разрешение споров	73
Глава V. Внесудебный и судебный механизмы	77
5.1. Судебная защита нарушенного права	88
5.2. Возможные барьеры и полезные советы при обращении в суд	97
Глава VI. Международный механизм	99
6.1. Урегулирование споров	103
6.2. Как сообщить о проблемах с соблюдением Орхусской конвенции	106
6.3. Кто и на кого может подавать заявления	107
6.4. Когда можно подавать заявления	109
6.5. Каким формальным критериям должно соответствовать заявление	109
6.6. Кому должны направляться заявления и как	111
6.7. Варианты рассмотрения	115
6.8. Контрольный список для заявлений	118
Список литературы	121

Народная власть без информации для народа или средств ее получения — лишь пролог к фарсу или трагедии, а, может быть, к тому и другому. Знание всегда будет править невежеством, и народ, желающий быть сам себе хозяином, должен вооружиться той силой, которую дает знание.

*Президент США Джеймс Мэдисон,
1822 г.*

ВВЕДЕНИЕ

«ПРОРЫВ ДЕМОКРАТИИ, БАЗИРУЮЩИЙСЯ НА УЧАСТИИ»

Так охарактеризовали Орхусскую конвенцию в своей итоговой декларации министры стран, собравшиеся в конце октября 2002 года на первое совещание ее сторон в итальянский город Лукка. «Привлечение общественности жизненно важно для построения будущего, устойчивого с точки зрения окружающей среды. Правительства сами по себе не в состоянии решить большие экологические проблемы нашего времени. Только путем построения партнерских отношений с хорошо информированным и полноправным гражданским обществом и в таком гражданском обществе, на основе хорошего управления и соблюдения прав человека можно достичь желаемых изменений».

Целью Орхусской конвенции является содействие защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния. При этом каждая сторона, подписавшая конвенцию, гарантирует право на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ст. 1). Орхусская конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года. Начиная с этой даты, все обязательства по конвенции являются юридически обязательными для сторон конвенции.

Доступ к правосудию — третий и основной элемент Орхусской конвенции. Он придает принудительный характер реализации доступа к информации и обеспечения участия в рамках внутренних правовых систем и укрепляет механизм обеспечения соблюдения внутреннего законодательства в области окружающей среды. Доступ к правосудию — это установленная законом возможность обращения в административные и судебные органы для защиты нарушенных экологических прав и свобод.

В Кыргызстане законодательством достаточно четко регламентированы нормы по доступу к правосудию, но, к сожалению, практика решения

вопросов в области охраны прав в сфере охраны окружающей среды отсутствует. Эффективность же нормы оценивается, в первую очередь, не фактом ее закрепления, а главным образом возможностью применения, возможностью использования, т.е. фактом реализации данной нормы. Одним из серьезных «барьеров» для реализации права граждан и общественных организаций на доступ к правосудию является недостаток информации и знаний об инструментах и процедурах обращения в судебные и внесудебные инстанции. Законодательные нормы, позволяющие гражданам или их объединениям защищать свои права во внесудебных и судебных инстанциях, не могут сами по себе решить проблемы нарушения природоохранного законодательства. Любая, даже самая правильная и продвинутая идея становится реальной силой, если она воплощается в жизнь. Идея, не ведущая к групповым или, по крайней мере, индивидуальным действиям, «подобна хранящемуся в сухом месте семени». Чтобы идея начала «работать», ее необходимо «бросить во влажную почву», а почвой этой являются граждане и их объединения.

Данное руководство создано с целью уменьшения «белых пятен» на необъятных просторах международного и национального законодательства по защите прав граждан на благоприятную окружающую среду в интересах нынешнего и будущих поколений.

ГЛАВА I

НОВЫЙ ВИД КОНВЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ¹

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), была принята на четвертой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года.

Орхусская конвенция представляет собой новый вид соглашения в области окружающей среды. Она признает, что у нас есть обязательства перед грядущими поколениями. Она устанавливает, что устойчивое развитие можно обеспечить только путем привлечения к работе всех заинтересованных сторон. Она увязывает подотчетность органов управления и охрану окружающей среды. Она сосредоточена на взаимодействии между общественностью и государственными органами в условиях демократии и закладывает основу нового процесса участия общественности в переговорах и реализации международных соглашений.

Орхусская конвенция предоставляет публичные права и налагает на стороны и государственные органы обязательства по обеспечению доступа к информации и участия общественности. Она подкрепляет эти права положениями, предусматривающими доступ к правосудию. Фактически, преамбула непосредственно увязывает охрану окружающей среды с нормами в области прав человека и поднимает экологические права до уровня других прав человека.

¹ Орхусская конвенция: руководство по осуществлению, ООН, Нью-Йорк и Женева, 2000.

Если в большинстве случаев многосторонние соглашения в области окружающей среды охватывают обязательства, которые стороны несут друг перед другом, то Орхусская конвенция охватывает обязательства, которые стороны несут перед общественностью. Она идет дальше, чем любая иная конвенция, в том плане, что она налагает на стороны и государственные органы четкие обязательства перед общественностью в части обеспечения ей доступа к информации, участия в процессе принятия решений и доступа к правосудию.

Переговоры по Орхусской конвенции уже сами по себе явились своего рода упражнением по участию. Идея конвенции возникла в ходе осуществления процесса «Окружающая среда для Европы» — процесса, в котором общественность уже принимала определенное участие. Для стран и неправительственных организаций, которые умели взглянуть в будущее, оставалось сделать лишь небольшой шаг для того, чтобы направить свои усилия и энергию на переговоры по Орхусской конвенции. Результат можно увидеть в резолюции сторон, подписавших конвенцию. В резолюции дается высокая оценка международным и неправительственным организациям, в частности, природоохранным, за их активное и конструктивное участие в разработке Конвенции и рекомендуется разрешить им принимать в том же духе участие в совещании сторон и в работе, проводимой в его рамках.

Решающую роль в подготовке Орхусской конвенции в 1998 году сыграли международные декларации и резолюции, а также международные правовые инструменты. Одной из первых важных инициатив в рамках ЕЭК ООН в этом плане явился проект хартии экологических прав и обязанностей 1990 года (ENWA/R.38). Хотя этот проект не был принят, он, тем не менее, представляет собой начальную компиляцию принципов и тем, аналогичных принципам и темам, которые в конечном итоге были закреплены в Орхусской конвенции.

Одним из важнейших этапов на пути к разработке Орхусской конвенции явилось принятие руководящих принципов ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды («Руководящие принципы» или «Софийские руководящие принципы»). Идея разработки этих руководящих принципов родилась на второй конференции министров в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 года. На этой конференции старшие советники правительств стран - членов ЕЭК по проблемам окружающей среды и водных ресурсов (которые впоследствии были переименованы в Комитет по экологической политике) включили участие общественности в качестве одного из семи ключевых элементов долгосрочной экологической программы для Европы. Впоследствии в пункте 22 принятой ими декларации министры, собравшиеся на совещание в Люцерне, просили ЕЭК ООН, в час-

тности, разработать предложения по правовым, нормативным и административным механизмам в целях поощрения участия общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды.

Старшие советники учредили целевую группу по экологическим правам и обязанностям, которой было поручено в 1994 году разработать проект принципов и другие предложения, касающиеся эффективных средств и механизмов, содействующих участию общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды. В январе 1995 года руководящие принципы ЕЭК ООН были уже разработаны, а в мае того же года приняты группой старших должностных лиц, представляющих правительства, которая отвечала за подготовку Софийской конференции. Эти руководящие принципы ЕЭК ООН были одобрены на третьей конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Софии в октябре 1995 года. На этой же конференции было принято решение рассмотреть возможность разработки конвенции по этому вопросу.

Комитет по экологической политике на своей сессии 17 января 1996 года учредил специальную рабочую группу по подготовке конвенции о доступе к информации и участии общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Комитет также решил, что будущая конвенция должна охватывать область применения руководящих принципов ЕЭК ООН. Для оказания помощи в разработке проекта конвенции на основе руководящих принципов была сформирована соответствующая группа «помощников секретариата». Разработанные «элементы проекта» послужили в то время отправной точкой переговоров между странами, которые начались в июне 1996 года. С того момента и по март 1998 года под председательством Виллема Какебеке из Нидерландов состоялось десять сессий по переговорам, в том числе девять в Женеве и одна в Риме. В этих сессиях приняло участие беспрецедентное число представителей НПО, среди которых была и коалиция природоохранных гражданских организаций, созданных специально для участия в работе редакционных сессий.

1.1 КОНВЕНЦИЯ ОТ НАЧАЛА ДО КОНЦА

Преамбула конвенции представляет собой введение к договору. Она ставит конвенцию в более широкий правовой и политический контекст, устанавливает руководящие принципы толкования и ставит постепенные задачи по ее осуществлению. В преамбуле к Орхусской конвенции отражены цели и задачи, которые стояли у ее истоков и которые вели ее по пути дальнейшего развития. В преамбуле, в частности, обращается внимание на два основных аспекта: экологические права в качестве прав человека и важность доступа к информации, участия общественности в процессе принятия

тия решений и доступа к правосудию для устойчивого и экологически рационального развития.

● ***Установление связи с правами человека***

В преамбуле произведена увязка концепции о том, что адекватная охрана окружающей среды необходима для осуществления основных прав человека, с концепцией о том, что каждый человек имеет право жить в здоровой окружающей среде и обязан охранять ее. Далее в ней делается вывод о том, что в целях обеспечения возможности отстаивать это право и выполнять эту обязанность граждане должны иметь доступ к информации, право участвовать в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

● ***Содействие устойчивому и экологически рациональному развитию***

В преамбуле признается, что устойчивое и экологически рациональное развитие зависит от эффективности процесса принятия решений на правительственном уровне, в ходе которого учитываются как экологические соображения, так и мнения представителей общественности. В тех случаях, когда правительства предоставляют общественности доступ к экологической информации и дают ей возможность участвовать в процессе принятия решений, они тем самым содействуют достижению обществом цели устойчивого и экологически рационального развития.

В Орхусской конвенции содержится много четких ссылок на здоровье человека. В ст. 1, в которой излагается цель конвенции, говорится о «праве каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния». Эта декларация подтверждается с помощью аналогичных формулировок в преамбуле. О здоровье человека говорится также в п. 1 ст. 5. В ст. 2 Орхусской конвенции определение «экологическая информация» включает в какой-то мере не прямую, но четкую ссылку на состояние здоровья и безопасности и на условия жизни людей. Эти факторы косвенно включены в определение «окружающая среда». Таким образом, вся конвенция, а не только положения, касающиеся информации, должна толковаться как применимая к вопросам здоровья в той мере, в какой она прямо или косвенно затрагивается элементами окружающей среды.

Резолюция сторон, подписавших конвенцию, содержит призыв к тесному сотрудничеству между ЕЭК ООН, другими органами, вовлеченными в процесс «Окружающая среда для Европы», и иными международными и неправительственными организациями, в частности, по вопросам реализации национальных планов по оздоровлению окружающей среды (НПДОС).

**Необходимость защиты и сохранности окружающей среды,
улучшение ее состояния и обеспечение устойчивого
и экологического безопасного развития**

Термин «устойчивое развитие»² стал использоваться для обозначения некоторого набора ценностей, в котором более полно учтены выпущенные ранее из виду экологические последствия, обусловленные традиционными формами развития. В целом он описывает подход к экономическому развитию с ориентацией на охрану окружающей среды, который позволяет удовлетворять потребности нынешнего поколения, не лишая при этом будущие поколения возможности удовлетворять их собственные потребности. Это определение сформулировано следующим образом: *«развитие, которое позволяет удовлетворить нужды нынешнего поколения, без ущерба для удовлетворения потребностей будущих поколений»*.

Формулировка, использованная в Орхусской конвенции, подчеркивает, что развитие будет устойчивым только тогда, когда оно будет осуществляться с полным учетом факторов окружающей среды и покоиться на прочной основе из экологических ценностей. В контексте конвенции этот пункт преамбулы устанавливает не только то, что указанные ранее три основных элемента важны для реализации права на здоровую окружающую среду, но и то, что они призваны играть определенную роль в достижении цели устойчивого развития, помогая «защищать и сохранять окружающую среду и улучшать ее состояние».

**Адекватная охрана окружающей среды необходима для
обеспечения благосостояния человека и осуществления основных
прав человека, включая само право на жизнь**

Пункт 6 преамбулы представляет собой более четкое изложение связи между правами человека и охраной окружающей среды. Этот хорошо обоснованный принцип был установлен еще в 1968 году в одной из резолюций Генеральной ассамблеи³, в принципе 1 Стокгольмской декларации и других международных документах. П. 7 преамбулы представляет собой значитель-

² Появление данного термина на международной арене связывают с именем премьер-министра Норвегии Гру Харлем Брундланд, которая произнесла его в 1987 году в своем докладе «Наше общее будущее», представленном Комиссии ООН по окружающей среде. — 1987. — С. 50.

³ Резолюция 2398 (XXIII 1968) Генеральной ассамблеи ООН, признающая взаимосвязь между осуществлением основных прав человека и качеством окружающей среды.

Каждый человек имеет право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, и обязан как индивидуально, так и совместно с другими охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений

ный шаг вперед в этом направлении. Вместе с тем в нем прослеживается следующий вывод из этой связи — предварительное условие обеспечения здоровой окружающей среды, позволяющей реализовать основные права, порождает и само право как таковое. Этот постулат, даже

несмотря на то, что он содержится в преамбуле, является, тем не менее, первым четким признанием права на здоровую окружающую среду в одном из международных инструментов в Европейском регионе. Он увязывается с формулировкой, относящейся к обязанности охранять окружающую среду, — обязанности, которая зачастую упоминается в национальном праве и международных инструментах, включая Стокгольмскую декларацию и Всемирную хартию природы. Оба эти пункта, взятые вместе, отражают развитие конституционных и статутных положений, а также расширение мировой юридической практики, в которой цель реализации основного права на здоровую окружающую среду, которая раньше выражалась в форме стремления, сейчас наполняется конкретным правовым содержанием. Право на здоровую окружающую среду получает все более широкое признание на национальном уровне. Многие страны в регионе ЕЭК ООН, в особенности в Центральной и Восточной Европе и новых независимых государствах, ввели в действие положения, признающие это право в своих конституциях или национальном законодательстве.

В защиту прав на здоровую окружающую среду были возбужденные дела в Бельгии и Словении. Другие дела были возбуждены в соответствии со ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые были истолкованы Европейским судом в смысле, близком к смыслу права на здоровую окружающую среду. Суд разъяснил, что он может рассматривать способ, которым органы власти охраняют окружающую среду, устанавливая в этой связи соответствующий минимальный уровень норм в области прав человека, в соответствии с которым последствия несоблюдения требований в области охраны окружающей среды могут быть истолкованы как ухудшающие условия жизни людей. Вина в нарушении ст. 8 органами власти была установлена в тех случаях, когда они не предоставили соответствующую экологическую информацию или не обеспечили соблюдение внутреннего экологического законодательства. Эта статья может применяться в порядке ее расширительного толкования и к рассмотрению экологических последствий до принятия соответствующего решения в качестве одного из средств защиты основных прав.

В п. 7 преамбулы конкретно признаются права «нынешнего и будущих поколений». Эта фраза есть и в п. 1. Необходимость применять такой подход, который учитывает интересы различных поколений и в соответствии с которым меры, принятые сегодня, не должны преуменьшать возможности и выгоды для будущих поколений, была также признана в принципе I Стокгольмской декларации, однако возникла она гораздо раньше. Идея о том, что мы, являясь «представителями нынешнего поколения, управляем Землей на правах опекунов наших будущих поколений», в практике международного права хорошо известна. Ее можно обнаружить уже в XIX столетии (решение арбитражного суда по делу о тихоокеанских морских котиках 1893 года), хотя в этом случае суд и отклонил этот довод. Часть этого пункта также построена на выводах Международной комиссии по окружающей среде и развитию, содержащихся в докладе Брундланд⁴ «Наше общее будущее».

Хотя Орхусская конвенция отнюдь не является первым международным инструментом, признавшим право на здоровую окружающую среду, тем не менее, ее вполне можно считать первым строгим юридическим документом, признавшим права будущих поколений. Международный суд использовал аналогичные формулировки

В целях обеспечения возможности отстаивать это право и выполнять эту обязанность граждане должны иметь доступ к информации, право участвовать в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и признания в этой связи, что гражданам может оказаться необходимой помощь для осуществления своих прав.

в своем заключении, гласившем, что окружающая среда — это само здоровье еще не родившихся поколений. В Орхусской конвенции это сделанное в судебном порядке признание получило дальнейшее развитие, закрепленное в соответствующем международном правовом инструменте.

В контексте устойчивого развития вопрос о равноправии поколений приобретает все большее значение. Дело, о котором очень много говорили во всем мире, известно под названием «Дело ОПОСА Майнорз». Речь идет о деле, которое слушалось в 1993 году в Верховном суде Филиппин, и в котором в качестве одной из сторон выступала группа несовершеннолетних, создавших вместе со своими родителями организацию. Они предъявили иск секретарю департамента окружающей среды и природных ресурсов на предмет отмены всех лицензий на заготовку лесоматериалов с тем, чтобы сохранить леса от вырубки.

⁴ Доклад Гру Харлем Брундланд «Наше общее будущее», 1987 г.

В деле ОПОСА дети, выступавшие в качестве истцов, утверждали, что они представляют свое поколение, *а также поколения, которые еще не родились*. Верховный суд Филиппин пришел к заключению, что в данном случае принцип ответственности одного поколения перед другим с юридической точки зрения может быть признан, и что доводы детей из ОПОСА следует рассматривать как законное выражение их заинтересованности в охране прав будущих поколений. Суд признал, что истцы правомочны предъявлять иск от имени будущих поколений «на основе концепции ответственности одного поколения перед другим, поскольку здесь затрагивается право на сбалансированную и здоровую экологическую обстановку».

В предыдущих пунктах была заложена основа связи между участием общественности и основными правами человека, включая право на здоровую окружающую среду, и обязанностью охранять окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений. Эта связь четко прослеживается в восьмом пункте преамбулы. В частности, в нем уточняются три основных элемента участия общественности, которые образуют базовую структуру конвенции. К ним относятся: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. В конвенции установлено, что эти три элемента необходимы как для реализации права на здоровую окружающую среду, так и, что не менее важно, для реализации каждым человеком возможности выполнить свои обязанности перед другими, в том числе и перед будущими поколениями.

Весьма существенно, что данный пункт не замыкается на этом, поскольку в нем прямо утверждается, что люди могут нуждаться в помощи для осуществления своих прав. Это утверждение получает дальнейшее развитие в пп. 2 и 3 ст. 3.

Основные права человека, связанные с окружающей средой, и основные обязанности взаимно переплетаются, но как права, так и обязанности могут оставаться нереализованными до тех пор, пока у людей нет возможности действовать в гражданском обществе. Это может предполагать создание соответствующих учреждений, гарантию со стороны государства в плане обеспечения четких и прозрачных условий для действий и, в некоторых случаях, конкретных программ помощи для выравнивания условий игры.

В вопросах, касающихся окружающей среды, совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет обществен-

ности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов.

В 9 п. преамбулы используется более практический подход к взаимодействию между элементами участия общественности, с одной стороны, и реализацией права на здоровую окружающую среду и достижением цели устойчивого развития, с другой. Он устанавливает одну из основных ценностей участия общественности с точки зрения государственных органов. В нем перечислены четыре отдельные практические выгоды, обусловленные участием общественности. Одна из них состоит в повышении качества принимаемых решений и процесса их осуществления. Качество решений можно повысить за счет предоставления общественности дополнительной информации, а также за счет воздействия, которое может быть оказано в результате пропаганды альтернативных решений на тщательное рассмотрение всех предложенных вариантов. Представители общественности зачастую располагают конкретным знанием местных условий и практических последствий предлагаемой деятельности.

Работа по реализации решений может быть улучшена там, где представители общественности, которые заинтересованы в результате, были вовлечены в процесс и смогли донести до внимания соответствующих органов свою озабоченность. В таких случаях они будут более решительно поддерживать выработанное решение. Повышение осведомленности общественности в тех или иных вопросах представляет собой побочную выгоду от использования конкретных процедур, которая выражается в том, что общественность становится все более и более искушенной в вопросах участия, и в том, что она способна поддержать хорошие решения. Предоставление общественности возможности выразить свою озабоченность — это вопрос самореализации, которая повышает уровень доверия в обществе в целом. Искреннее желание государственных органов найти хорошие решения, в которых учитывалась бы озабоченность общественности, находит отражение в последнем упомянутом элементе.

Способствовать подотчетности и открытости процесса принятия решений и усилению поддержки общественностью решений в области окружающей среды.

В этом пункте подчеркиваются последствия для общества практических соображений, проанализированных в п. 9 преамбулы, которые находят отражение в п. 21. Элементы, содержащиеся в п. 9 преамбулы, образуют концепцию, в соответствии с которой у общественности и государственных органов зачастую есть общая заинтересованность в достижении оптималь-

ного результата на благо общества, хотя у них могут быть расхождения по поводу способов его достижения или соответствующего баланса интересов. Однако если общественность активно участвует в процессе принятия решений, то ответ на один ключевой вопрос — использовали ли государственные органы все свои возможности для выполнения возложенных на них функций — будет найден всегда. Уровень участия может являться своего рода мерой его эффективности. Таким образом, активное вовлечение общественности в гласный процесс принятия решений подтверждает факт подотчетности государственных органов и способствует более уважительному отношению к ним и к принимаемым ими решениям даже со стороны тех представителей общественности, которым пришлось что-то потерять в результате окончательного решения. При отсутствии такого подтверждения представители общественности, интересы которых могут быть ущемлены принятым решением, будут думать самое плохое, предполагая, что государственные органы подкуплены в угоду чьим-то особым интересам. Поскольку в большинстве случаев для того, чтобы решения были эффективными, они должны пользоваться определенной поддержкой со стороны широкой общественности, в противном случае большая доля проектов будет обречена на неудачу.

Кроме того, те представители общественности, которые имеют возможность активно участвовать в процессе принятия решений, будут самыми большими сторонниками реализации принятого решения. Они знают ограничения и трудности, с которыми пришлось столкнуться государственным органам, способны определить учет имеющихся интересов, включая охрану окружающей среды, и могут понять, что в данной ситуации принятое решение, видимо, обоснованно, даже если их точка зрения и не нашла в нем отражения.

Открытость во всех ветвях государственного управления и предложение законодательным органам осуществлять принципы настоящей Конвенции в своей работе.

В этом пункте признается, что общие принципы, содержащиеся в Орхусской конвенции, могут содействовать более широкому участию общественности в работе других ветвей власти и помогать им в выполнении возложенных на них обязанностей. Это также одно из положений преамбулы вместе с пп.18 и 21, которое выходит за рамки чисто экологического контекста и обозначает более широкие проблемы демократизации и взаимосвязей между людьми, организациями и государством. И еще один момент: поскольку процесс разработки нормативных положений может предполагать сотрудничество между законодательной и исполнительной ветвя-

ми власти, в ст. 8 конвенции рассматривается вопрос совместной нормотворческой работы тех и других. В резолюции сторон, подписавших конвенцию, подчеркивается, что парламенты также призваны играть ключевую роль в осуществлении конвенции. В п. 2 ст. 2 находит отражение принцип уважения к другим ветвям власти, который закреплен в определении «государственный орган».

Хотя многие представители правительств на переговорах по конвенции не хотели допустить подчинения законодательного процесса каким-либо предписаниям, что, по их мнению, могло бы нарушить баланс ветвей власти, тем не менее, следует отметить, что одна группа членов парламента приняла активное участие в переговорах и выступила с рядом предложений. В сентябре 1997 года парламентская группа выпустила «Стокгольмское заявление», в котором она поддержала применимость к членам парламента положений конвенции, касающихся, в частности, информации, и разработала принципы участия общественности в «работе законодательных органов».

Общественность должна быть осведомлена о процедурах участия в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, иметь свободный доступ к ним и знать, как ими пользоваться.

Тот факт, что сторонам в перспективе необходимо помогать общественности пользоваться правами и возможностями, предусмотренными в Конституции, уже в целом получил признание. Один из первых способов, с помощью которого сторона может сделать это, состоит в ознакомлении общественности с информацией о процедурах участия в процессе принятия решений. Этот пункт распространяет применение некоторых из принципов экологического просвещения в контексте участия общественности, в частности, к так называемой метаинформации или информации о том, как получить информацию и как ею пользоваться. Эффективное использование инструмента участия общественности предполагает необходимость наличия солидной базы знаний. Это верно не только в случае информации, которая потребуется для данного конкретного процесса принятия решений, но и в случае информации, касающейся возможностей использования системы участия общественности.

В п. 12 преамбулы также говорится о свободном доступе. Свободный доступ может означать свободный, открытый, беспрепятственный и недискриминационный доступ к процедурам участия общественности. Он отнюдь не предполагает, что государство должно субсидировать все расходы любого представителя общественности по его участию в данной процедуре. Однако расходы, которые придется нести данному представителю общественности, должны быть нормальными расходами, связанными только с его уча-

ствием в той или иной процедуре. Государство не должно воздвигать финансовые преграды перед представителями общественности, которые хотят участвовать в работе. Наконец, участники переговоров признали важность знания того, как пользоваться возможностью участия. Речь в данном случае идет не только о знании того, что такая возможность существует, но и о реальном понимании процедур, в том числе методов и механизмов эффективного участия общественности, а также результатов, которые могут быть получены, и способов их использования.

В конвенции говорится о роли, которую могут играть отдельные лица, НПО и частный сектор в охране окружающей среды. Что касается отдельных лиц, то их роль в охране окружающей среды — это их личное поведение, а также их взаимодействие в обществе, где они могут убеждать других поступать аналогичным образом и где они могут также действовать сообща с другими. Что касается НПО и структур частного сектора, то здесь есть два способа. Термин «неправительственные организации», под которыми зачастую подразумевают природоохранные организации, на самом деле представляет собой общее понятие, охватывающее некоммерческие организации, созданные в любых законных целях. НПО — это средство реализовать право ассоциации любой группы лиц, преследующих общие цели и имеющих общие интересы.

В Рио-де-Жанейрской декларации конкретно говорится о роли различных групп в охране окружающей среды и достижении цели устойчивого развития. В ней конкретно упомянуты женщины (принцип 20), молодежь (принцип 21) и коренное население и его общины (принцип 22), но ничего не сказано о том, каким образом эти группы могут организовать свое участие. В разделе 3 Повестки дня на XXI век⁵ под названием «Укрепление роли основных групп населения» в перечисленные выше группы уже включены рабочие, профсоюзы, коммерческие структуры и промышленность, научное общество и фермеры, а в число видов деятельности, направленной на укрепление их роли, включено поощрение свободы ассоциации и расширение участия и консультаций. Кроме того, в Повестке дня на XXI век косвенно говорится об организационном потенциале в контексте развивающихся стран. Конкретной ссылки на природоохранные НПО в Повестке дня на XXI век нет. Более четко этот момент прослеживается в главе 36,

⁵ «Повестка дня на 21 век» — это документ ООН, согласованный с мировыми лидерами в 1992 г. в Рио-де-Жанейро, разработан с целью утверждения принципов устойчивого развития. Он призывает представителей местной власти всего мира к принятию активного участия в выработке стратегии устойчивого развития общества при участии всех посредников на местном уровне.

в которой НПО, в числе других образований, предлагается проводить работу по подготовке кадров в области природоохранной деятельности.

В Рио-де-Жанейрской декларации и Повестке дня на XXI век уже в какой-то мере сделана попытка определить «основные группы». Что же касается участия таких основных групп, то оно строится на возможности реализации отдельными гражданами права на свободу ассоциации. Таким образом, конвенция опирается на эти два документа и содержит конкретную ссылку на НПО и важную роль, которую они могут играть в деле охраны окружающей среды.

В настоящее время роль коммерческого сектора и промышленности получает все более широкое признание. С одной стороны, некоторые секторы промышленности могут подвергаться давлению коммерческих интересов, в результате чего они вступают в прямой конфликт с целями в области охраны окружающей среды. С другой стороны, промышленность, независимо от того, носит она «зеленый оттенок» или нет, остается ключевым фактором поиска подходящих решений. Кроме того, сейчас получает развитие понятие так называемого «корпоративного гражданства». С учетом экологического воздействия работы коммерческого и промышленного секторов исключительно важно, чтобы все заинтересованные стороны в обществе вовлекали их в природоохранную деятельность и принимали меры к тому, чтобы они выполняли свои обязанности по сведению до минимума негативного воздействия их работы. Коммерческий и промышленный секторы также должны иметь определенные стимулы, позволяющие им искать творческие решения экологических проблем, с тем, чтобы свести до минимума коммерческие убытки. В этом отношении у них в отдельных случаях есть те же практические интересы в участии, что и у многих других представителей общественности. Естественно, масштабы экологического воздействия их деятельности также означают, что безответственные и беспечные субъекты являют собой одну из крупнейших проблем в деле охраны окружающей среды и достижения цели устойчивого развития.

Способствовать экологическому просвещению в целях углубления понимания процессов, связанных с окружающей средой и развитием, и поощрять широкое информирование общественности о решениях, оказывающих воздействие на окружающую среду и устойчивое развитие, и ее участие в процессе принятия таких решений.

П.14 преамбулы связан с п.12 в том плане, что он относится отчасти к метаинформации, касающейся решений, которые затрагивают окружающую среду и устойчивое развитие. Однако здесь он идет дальше, поскольку в нем выражается желание участников переговоров содействовать экологи-

ческому просвещению на общем уровне и поощрять широкое информирование и участие общественности. Связь между экологическим просвещением и участием была установлена в целом ряде международных инструментов, из которых самым последним является декларация, принятая в 1997 году в Салониках на конференции ЮНЕСКО «Окружающая среда и общество: просвещение и информирование общественности в интересах устойчивости», которая строится на декларациях Белградской конференции по экологическому просвещению (1975 год), Тбилисской межправительственной конференции по экологическому просвещению (1977 год), Московской конференции по экологическому просвещению (1987 год) и Торонтского всемирного конгресса по просвещению и коммуникации в области окружающей среды и развития (1992 год). Проблема развития системы просвещения, повышения информированности общественности и подготовки кадров также рассматривается в главе 36 Повестки дня на XXI век.

Вряд ли можно переоценить важность информации для всей системы участия общественности. В этом пункте сделана косвенная ссылка на быстрый прогресс в области информационных технологий, который произошел в последние годы, и констатируется его важность в деле эффективного использования информации для участия общественности. В частности, технические достижения в разработке электронных средств хранения и извлечения информации и возможность мгновенного доступа к мировым источникам данных через интернет значительно повысили потенциал общественности и государственных органов в плане обработки и использования информации. В конвенции информационные технологии упоминаются в п. 3 ст. 2 (информация в электронной форме) в п. 3 (доступность электронных баз данных) и п. 9 (структурированная, компьютеризованная и доступная для общественности база данных) ст. 5.

Важнейший принцип устойчивого развития состоит в интеграции окружающей среды и развития. Одним из способов обеспечения этой интеграции является учет потенциального экологического воздействия в процессе принятия решений и разработки политики. Этот способ получил название «биосферного отражения». Конкретные «наборы» процедур биосферного отражения в различных контекстах могут быть названы «оценкой воздействия на окружающую среду», «экологической экспертизой» или «стратегической экологической оценкой». Совершенно очевидно, что для обеспечения надлежащего учета экологических соображений информация должна быть точной, полной и свежей. Как уже говорилось по поводу других пунктов преамбулы, одна из функций участия общественности заключает-

ся в оказании помощи государственным органам в сборе высококачественной информации.

Таким образом, идея о том, что все общество в целом должно работать над решением экологических проблем на благо нынешнего и будущих поколений, облекается конвенцией в форму соответствующего правового принципа с определением некоторых конкретных обязанностей, возлагаемых на государственные органы, причем не только экологических, как это предполагалось в прошлом. В Повестке дня на XXI век в этом плане содержатся некоторые руководящие принципы, в частности, в главе 40 «Информация для принятия решений».

Государственные органы располагают экологической информацией в интересах общественности.

П.17 преамбулы, наряду с пп. 9, 10 и 21, являет собой пример пункта, который ставит конвенцию в контекст демократических принципов. Если законодательные органы определяют государственную политику, а правительство претворяет ее в жизнь, то система прав и обязанностей в обществе действует в качестве дополнительной сдержки, противодействующей злоупотреблению властью. В условиях демократии правительство пользуется доверием общественности и исполняет возложенные на него функции в интересах благосостояния людей. Открытость в сфере государственного управления гарантирует, что общественность в целом может проконтролировать, как выполняют государственные органы возложенные на них функции. Смысл основополагающего принципа обеспечения открытости состоит в том, что информация, которая находится в распоряжении государственных органов, — это информация, которая передана им от имени общественности. Поэтому говорить о какой-то собственности на такую информацию неправомерно. Кроме того, этот принцип предполагает, что государственные органы должны удовлетворять нужды общественности, в том числе и ее отдельных представителей, в той степени, в которой это не ущемляет права других.

К числу других международных инструментов, содержащих аналогичные положения, относятся следующие: рекомендация Совета Европы № (81) 19, разработанная Комитетом министров для государств-членов по вопросу о доступе к информации, которая есть в распоряжении государственных органов (Страсбург, 1981 год), и рекомендация Совета Европы № 854 (1979), разработанная Парламентской ассамблеей по вопросу о доступе общественности к правительственным архивам и свободе информации (Страсбург, 1979 год).

Эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения законов.

П.18 преамбулы содержит несколько важных моментов. Первый состоит в том, что судебные механизмы должны быть эффективными. Это означает независимость, беспристрастность и профессиональную порядочность представителей судебной системы, что, в свою очередь, предполагает необходимость наличия прочной финансовой базы судебной системы и, в общем и целом, способности к саморегулированию. Кроме того, это предполагает наличие в обществе условий, обеспечивающих в конечном итоге исполнение решений, вынесенных судебными органами. Другие вопросы, связанные с эффективностью судебных механизмов, включают комплекс исправительных мер и продолжительность судебного процесса.

Следующий момент, который содержится в этом пункте, состоит в том, что судебные механизмы по исправлению положения в случае нарушения прав и по обеспечению соблюдения закона должны быть доступными для общественности. Важнейшим аспектом доступности является величина расходов. Этот вопрос рассматривается в конвенции неоднократно. Продолжительность процесса — с учетом того, что ожидаемые сроки рассмотрения дел могут быть такими, что некоторые люди просто не станут пользоваться этим механизмом, — является как вопросом доступа, так и вопросом эффективности. И, наконец, если есть технические барьеры, препятствующие доступу к судам, как, например, какие-нибудь надуманные требования регламентирующие процессуальную правоспособность, то доступ общественности к правосудию может оказаться перекрытым. Об организациях речь идет отдельно. Участники переговоров выразили в этом пункте свое желание обеспечить такое положение, при котором как организации, так и отдельные лица имели бы возможность отстаивать свои права и интересы в судах. Это относится к требованиям, регламентирующим процессуальную правоспособность, которые можно обнаружить в п. 5 ст. 2 и п. 2 ст. 9.

Наконец, этот пункт преамбулы указывает на цели доступа к правосудию. Доступ к правосудию необходим для того, чтобы защитить законные интересы общественности — т.е. те интересы, которые признаны в данном конкретном обществе на основании законов, обычаев или практики, — и обеспечить соблюдение закона в целом. Защита интересов и обеспечение соблюдения закона подкрепляют обязательства, содержащиеся в остальной части конвенции. Доступ к правосудию является основным средством обеспечения соблюдения конвенции, главным образом в результате того, что он позволяет предохранить два других основных элемента.

Предоставление потребителям надлежащей информации о продуктах, с тем чтобы обеспечить им возможность делать обоснованный выбор с учетом интересов охраны окружающей среды.

Как в Европе, так и в Северной Америке уровень заинтересованности потребителей в экологически чистых продуктах стал настолько очевидным, что заводы-изготовители и торгово-распределительные сети стали наносить на изделия маркировку, указывающую на то, что данные изделия в какой-то мере отвечают экологическим требованиям, например, что они изготовлены из рециркулированных или биоразлагающихся материалов. Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов Америки, отвечающая за регламентирование рекламы и маркировки продукции в США, приняла правила (см. 16 C.F.R. 260), регулирующие использование маркировки, указывающей на биологически чистый характер того или иного продукта, прежде всего с целью запретить нанесение ложных или обманных сведений. Правила Совета № 880/92/ЕЕС от 23 марта 1992 года о порядке получения разрешения на нанесение экологической маркировки на продукцию Сообщества предусматривают аналогичную программу и аналогичные процедуры принятия конкретных экологических критериев, которые должны быть выполнены до получения разрешения на использование экологической маркировки. Статья 6 правил конкретно предусматривает проведение консультаций с природоохранными организациями на предмет определения экологических критериев. Резолюцией Совета 93/С 138/1 от 1 февраля 1993 года предусматриваются меры по разработке действующей на всей территории Сообщества системы экологической маркировки в качестве одного из компонентов правил стандартизации продукции.

Международная организация по стандартизации (ИСО) приняла четыре международных стандарта на экологическую маркировку: ISO 14020:1998, ISO/DIS 14021: 1999, ISO/FDIS 14024: 1998 и ISO/WD/TR 14025.

Канада, Япония и ряд европейских стран (например, Ирландия и Соединенное Королевство) приняли официальные программы в целях предоставления права использования экологического штампа только в случае изделий, которые, по их мнению, отвечают высшим нормам экологического качества. Следует отметить, что в адрес этой программы была высказана определенная критика в связи с тем, что система таких штампов может привести к введению торговых барьеров, поскольку на практике она ставит в выгодные условия производителей страны, которая предоставляет право нанесения штампа.

Обеспокоенность общественности в связи с преднамеренным высвобождением генетически измененных организмов (ГИО) в окружающую среду.

щую среду и необходимость повышения открытости и большего участия общественности в процессе принятия решений в этой области.

Тот факт, что конвенцию пришлось разрабатывать с учетом множества различных систем, интересов и традиций, существующих в странах региона ЕЭК ООН, нигде не проявляется столь резко, как в случае генетически измененных организмов (ГИО). ГИО рассматриваются в двадцатом пункте преамбулы и в п. 11 ст. 6. Признавая необходимость повышения открытости и большего участия общественности в процессе принятия решений в связи с ГИО, конвенция, тем не менее, допускает более низкий уровень такого участия, что нашло отражение в п. 11 ст. 6. Это положение предполагает, что стороны могут счесть применение положений ст. 6 к какому-либо конкретному решению высвободить ГИО в окружающую среду практически неосуществимым или нецелесообразным, не указывая причин, по которым принято такое решение. (См. комментарий к п. 11 ст. 6). Между тем в средствах массовой информации и в рамках других форумов разворачивается полемика вокруг разработки политики в области ГИО.

В резолюции сторон, подписавших конвенцию, министры по окружающей среде, принявшие участие в работе Орхусской конференции, признали важность применения конвенции к преднамеренному высвобождению ГИО в окружающую среду и просили стороны продолжить разработку конвенции в части ГИО на их первом совещании с учетом работы, проделанной в рамках конвенции о биологическом разнообразии по подготовке протокола по биологической безопасности. В реализацию этого бы принят Картахенский протокол о биологическом разнообразии.

Обеспокоенность общественности по поводу продукции и сортов на базе ГИО вынудила Европейский совет выступить с предложением пересмотреть свои директивы по ГИО, в том числе, в целях повышения открытости.

Осуществление настоящей конвенции будет способствовать укреплению демократии в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций.

Этот пункт сформулирован на основе пп. 9, 10 и 17 преамбулы. Демократия, построенная на принципах участия общественности, уже в течение длительного времени рассматривается в качестве одного из средств укрепления доверия общественности к руководителям государства и снижения напряженности в обществе. Природоохранная деятельность является одной из важнейших областей, в которой получила развитие система участия.

Связь между конвенцией и демократизацией была четко подтверждена в резюме Председателя седьмого Экономического форума Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (май 1999 года). В этом документе странам настоятельно рекомендуется ратифицировать Орхусскую конвенцию в целях подтверждения их приверженности принципу участия общественности. Совещание сочло, что вопросы, являющиеся предметом Орхусской конвенции, имеют большое значение для безопасности в Европе, и рекомендовало инкорпорировать принципы Орхусской конвенции в Хартию европейской безопасности ОБСЕ. Доклад, подготовленный соответствующей рабочей группой, был поддержан даже теми государствами, которые не подписали Орхусскую конвенцию. Эта же организация, которая в свое время называлась Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), провела важную встречу по проблеме охраны окружающей среды в Софии в самый разгар демократических преобразований в 1989 году. Эта встреча была прервана аккредитованными журналистами, объявившими, что снаружи здания избивают мирных демонстрантов (членов природоохранной организации «Экогласность»). В ответ все страны, принимавшие участие во встрече, за исключением одной, приняли следующий проект заключений:

«Государства-участники ссылаются на свое обязательство в итоговом документе Венской встречи признавать важность вклада отдельных людей и организаций, посвятивших себя делу охраны и улучшения окружающей среды, и давать им возможность высказывать свою обеспокоенность. Они подтверждают свое намерение содействовать повышению информированности общественности и углублению понимания экологических проблем.

Государства-участники подтверждают еще раз, что они уважают право отдельных лиц, групп и организаций, обеспокоенных состоянием окружающей среды, беспрепятственно выражать свои мнения, вступать в ассоциацию с другими, проводить мирные собрания, а также получать, издавать и распространять информацию по этим вопросам без каких бы то ни было юридических и административных ограничений, несовместимых с положениями СБСЕ. Эти лица, группы и организации имеют право участвовать в публичных прениях по экологическим вопросам, а также устанавливать и поддерживать прямые и независимые контакты на национальном и международном уровне».

ЕЭК ООН представляет собой форум, в работе которого участвуют 55 стран из Северной Америки, Западной, Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии в целях разработки соответствующих инструментов своего сотрудничества. В состав ее членов входят Канада, Израиль и Соединенные Штаты, а также страны Центральной Азии и Закавказья, расположенные на территории бывшего Советского Союза. Ее основная цель —

унифицировать политику и практику в своих странах-членах. Деятельность ЕЭК ООН способствует ослаблению опасности возникновения трансграничной напряженности и разногласий между такими региональными учреждениями и органами, как Европейский союз, организация «Североамериканское соглашение о свободной торговле» (НАФТА) и Содружество независимых государств (СНГ), которые олицетворяют собой динамику субрегиональных интеграционных процессов. В результате сотрудничества этой организации со всеми другими органами ООН она превратилась в один из инструментов, который дает возможность этому региону выполнять свои обязательства по отношению к остальным странам мира.

В резолюции сторон, подписавших конвенцию, однозначно признается, что ратификация конвенции будет «способствовать дальнейшему согласованию природоохранного законодательства и усилению процесса демократизации» в регионе ЕЭК ООН.

Признавая роль, которую в этой связи играет ЕЭК, и ссылаясь, в частности, на руководящие принципы ЕЭК по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды, одобренные в декларации министров третьей конференции министров «Окружающая среда для Европы» 25 октября 1995 года в Софии (Болгария).

В ряде предшествующих пунктов преамбулы говорилось о том, каким образом применение конвенции может способствовать укреплению демократических институтов. Этот пункт распространяет действие других пунктов на регион ЕЭК ООН. В ходе десятилетия, предшествовавшего принятию конвенции, в отдельных частях этого региона произошли сильные сдвиги в политических системах и огромные скачки в демократизации. Однако даже там, где перемены не носили столь радикальный характер, усиление демократизации явилось важным фрагментом исторического пейзажа в регионе ЕЭК ООН в 90-е годы. В пределах всего региона развивалось сотрудничество между общественностью и государственными органами, что было обусловлено признанием их общих интересов, а также переосмыслением взаимоотношений между государством, с одной стороны, и отдельными гражданами и ассоциациями в обществе, с другой.

ЕЭК ООН играла и играет важнейшую роль в демократизации Европы посредством механизмов защиты окружающей среды, в форме международных соглашений, проектов и хартий, и посредством участия в процессе «Окружающая среда для Европы». Анализ экологических конвенций ЕЭК

ООН свидетельствует о прогрессе в сторону предоставления больших прав и возможностей в части информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, что в итоге привело к принятию Орхусской конвенции.

Одним из основных этапов на пути к Орхусской конвенции явилось принятие руководящих принципов ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. Идея руководящих принципов возникла на второй конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 года. Тогда участие общественности было определено в качестве одного из семи ключевых элементов долгосрочной экологической программы для Европы, предложенной старшими советниками правительств стран - членов ЕЭК по проблемам окружающей среды и водных ресурсов (которые впоследствии были переименованы в Комитет по экологической политике). В результате этого в п. 22 декларации, принятой на конференции министров в Люцерне, министры просили ЕЭК ООН, в частности, разработать предложения по правовым, нормативным и административным механизмам в целях поощрения участия общественности в процессе принятия решений. В январе 1996 года Комитет по экологической политике решил, что сфера действия будущей конвенции должна отражать область применения руководящих принципов.

На Орхусской конференции министры конкретно рекомендовали в резолюции сторон, подписавших конвенцию, учитывать Софийские руководящие принципы на начальном этапе реализации Орхусской конвенции.

Процесс «Окружающая среда для Европы» является одним из основных политических механизмов сотрудничества в области охраны окружающей среды в Европе. Он позволяет собирать вместе министров окружающей среды, а также многие организации и учреждения, занимающиеся экологическими проблемами в регионе, включая гражданские организации, на общеевропейские конференции для выработки новой экологической политики. Эти конференции позволяют министрам окружающей среды приблизительно из 55 стран встречаться и *делиться опытом и идеями*.

1.2. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

В первых трех статьях конвенции излагаются цели, определения и общие положения. Эти статьи закладывают основу остальной части Конвенции: в них ставятся задачи, определяются термины и устанавливаются общие требования, которыми необходимо будет руководствоваться в деле толкования и реализации остальных статей конвенции.

- **Цель**

Ст.1 конвенции обязывает стороны гарантировать права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, с тем, чтобы содействовать защите права каждого человека «нынешнего и будущих поколений» жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния.

- **Определения**

В ст. 2 конвенции содержатся определения «стороны», «государственного органа», «экологической информации», «общественности» и «заинтересованной общественности».

Конвенция, прежде всего, устанавливает обязательства для сторон (договаривающиеся стороны конвенции) и государственных органов (административные органы или физические лица или органы, выполняющие государственные функции). В дополнение к административным органам, действующим на национальном уровне, термин «государственный орган» может также включать учреждения региональных организаций экономической интеграции, например таких, как Европейское сообщество. В то же время он однозначно исключает органы, действующие в судебном или законодательном качестве.

Конвенция также устанавливает права «общественности» (физические или юридические лица или организации) и «заинтересованной общественности» (те лица, которые затрагиваются или могут затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которые заинтересованы в этом процессе). Для того чтобы неправительственные организации могли быть отнесены к категории «заинтересованной общественности», им необходимо только содействовать охране окружающей среды и удовлетворять требованиям действующего национального законодательства.

И, наконец, экологическая информация представляет собой концепцию, которая встречается во всем тексте конвенции. Определение «экологической информации», которое дается в конвенции, носит широкий характер: оно включает не только данные о качестве состояния окружающей среды и выбросах, но и информацию о результатах процессов принятия решений и анализов.

- **Принципы**

Общие положения конвенции, изложенные в ст. 3, устанавливают общие принципы, которые определяют все другие более детальные или конкретные положения. Они охватывают важные аспекты осуществления Кон-

венции, такие, как совместимость всех ее элементов, ориентация общественности в использовании конвенции в своих интересах, экологическое просвещение и повышение информированности, а также поддержка групп, содействующих охране окружающей среды.

Общие положения свидетельствуют о том, что конвенция — это минимум, а не максимум. Стороны могут принять меры, предусматривающие более широкий доступ к информации, более широкое участие общественности в процессе принятия решений и более широкий доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, чем это требуется в соответствии с конвенцией. Из конвенции также явствует, что существующие права и уровень охраны, которые выходят за рамки конвенции, могут быть сохранены. Наконец, общие положения призывают стороны содействовать соблюдению принципов Орхусской конвенции в рамках международных процессов принятия решений и международных организаций.

1.3. ТРИ ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТА КОНВЕНЦИИ

Орхусская конвенция покоится на трех «столпах» — основных элементах, предусмотренных в ст. 4-9: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. Для осуществления целей Конвенции в полном объеме эти три основных элемента должны быть взаимозависимы.

● Доступ к информации

Доступ к информации представляет собой первый из основных элементов. Он стоит первым и по времени, поскольку эффективное участие общественности в процессе принятия решений зависит от полной, точной и современной информации. Он может выполнять и самостоятельную функцию в том плане, что общественность может пытаться получить доступ к информации и ради иных целей, а не только ради участия.

Основной элемент «доступ к информации» подразделяется на два компонента. Первый касается права общественности запрашивать информацию у государственных органов и обязательства государственных органов предоставлять информацию в ответ на полученный запрос. Этот вид доступа к информации носит название «пассивного» и изложен в ст. 4. Второй информационный компонент касается права общественности получать информацию и обязательства органов собирать и распространять информацию, представляющую общественный интерес, независимо от наличия запроса.

● Участие общественности

Вторым основным элементом Орхусской конвенции является участие общественности. Его эффективность зависит от двух других элементов —

доступа к информации, который обеспечивает «осведомленное» участие общественности, и доступа к правосудию, который обеспечивает ее участие не на бумаге, а на деле.

Основной элемент «участие общественности» подразделяется на три компонента. Первый касается участия общественности, которая может быть затронута процессом принятия решений по какой-либо конкретной деятельности или заинтересована в ней, и охватывается ст. 6. Второй касается участия общественности в разработке планов, программ и политики, связанных с окружающей средой, и охватывается ст. 7. Наконец, в ст. 8 охватывается участие общественности в процессе разработки законов, правил и юридически обязательных нормативных актов.

- **Доступ к правосудию**

Третьим основным элементом Орхусской конвенции является доступ к правосудию. Он придает принудительный характер реализации доступа к информации и обеспечения участия в рамках внутренних правовых систем и укрепляет механизм обеспечения соблюдения внутреннего законодательства в области окружающей среды. Этот элемент охватывается ст. 9. Конкретные положения ст. 9 обеспечивают исполнение тех положений Конвенции, которые предусматривают передачу прав представителям общественности. Речь в данном случае идет о ст. 4, касающейся пассивной информации, ст. 6, касающейся участия общественности в процессе принятия решений по какой-либо конкретной деятельности, и обо всех других положениях конвенции, которые, по усмотрению сторон, подлежат принудительному соблюдению таким способом. Основной элемент «доступ к правосудию» также дает в распоряжение общественности механизм непосредственного принудительного соблюдения экологического законодательства.

1.4. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Конвенция, рассматриваемая в качестве обязательства, налагаемого на суверенные образования, предусматривает создание учреждений и официальных механизмов (например, секретариата, комитетов и других вспомогательных органов), которые дают сторонам возможность проводить совещания и сотрудничать в вопросах осуществления. Орхусская конвенция включает многочисленные положения, касающиеся таких учреждений и официальных структур, как это имеет место в случае большинства международных соглашений. Эти положения содержатся в ст. 10-22. К числу наиболее важных вопросов, охватываемых заключительными положениями конвенции, относится ее вступление в силу, совещание сторон, секретариат, рассмотрение соблюдения и урегулирование споров.

Орхусская конвенция включает два приложения. В первом содержится перечень видов деятельности, которые, как предполагается, могут оказать значительное воздействие на окружающую среду и которые, как правило, подпадают под действие ст. 6. Второе приложение содержит правила арбитража в случае спора между сторонами.

В контексте конвенции целесообразно упомянуть несколько других специальных вопросов, поскольку в момент ее принятия они носили неотложный характер. Они были учтены в конвенции, однако — как это имеет место в случае вопросов, находящихся на начальной стадии международной правовой кодификации, — сделано это было в предварительном порядке. В то же время они были в какой-то мере определены в качестве вопросов, подлежащих дальнейшей разработке на совещаниях сторон.

Первый из этих вопросов касается генетически измененных организмов (ГИО). На случай принятия решений, касающихся таких организмов, в конвенции содержится соответствующая ссылка, например, в п. 11 ст. 6, который предусматривает применение положений, регламентирующих участие общественности, к некоторым решениям по ГИО.

Вторым вопросом, конкретно упомянутым в конвенции, является разработка систем кадастров или регистров загрязнения. Эти механизмы сбора информации, которые зарекомендовали себя с самой положительной стороны в ходе их опробования, предусмотрены в п. 9 ст. 5.

В конвенции также уделяется особое внимание новым формам информации, в том числе электронной. Об этом говорится в преамбуле и в ст. 3, содержащей общие положения, а также в ст. 4 и 5, касающихся доступа к информации. В конвенции учитывается развитие информационных технологий, которое идет в сторону совершенствования электронных форм, а также возможность передачи информации через интернет и по другим системам.

Наконец, когда речь заходит об осуществлении какой-либо конвенции, то стороны этой конвенции предусматривают механизмы обеспечения ее соблюдения. В Орхусской конвенции признается, что сторонам необходимо сотрудничать в целях создания механизмов соблюдения, которые соответствовали бы ее потребностям. В ст. 15 сторонам предписывается разработать на своем первом совещании соответствующий режим соблюдения. Согласно предписанию, во время первого совещания сторон, проходившего в городе Лукка (Италия) 21-23 октября 2002 года, было принято решение о создании Комитета по соблюдению Орхусской конвенции. В ходе той же встречи были определены структура и функции данного комитета, а также основные положения, касающиеся процедур рассмотрения им вопросов соблюдения положений конвенции (решение I/7 Совещания сторон). В частности, в качестве одной из функций данного органа было указано рассмотрение сообщений от общественности о несоблюдении Орхусской конвенции.

Членами комитета были рассмотрены положения, касающиеся порядка его деятельности, в том числе вопросы кворума, необходимого для проведения заседания и принятия решений, открытости заседаний и принятия решений комитетом, участия в заседаниях представителей общественности в качестве наблюдателей, обеспечения публичного доступа к информации о работе комитета, возможностей делегирования некоторых полномочий и поручения проведения некоторых работ отдельными членами данного органа, конфликта интересов и др. Одними из ключевых были вопросы, связанные с подачей и рассмотрением сообщений общественности по поводу несоблюдения конвенции. Кто может направлять сообщения на рассмотрение комитета по соблюдению? Кому конкретно они должны направляться? Как и на каких языках они могут оформляться? Какую обязательную информацию они должны включать? По каким критериям может быть отказано в рассмотрении данных сообщений? Какова процедура их рассмотрения? В каких случаях и как комитетом обеспечиваются условия конфиденциальности и др. вопросы? Среди прочих вопросов планируется обсудить и принять необходимые решения по поводу сбора комитетом информации, необходимой для осуществления им своих функций, практических вопросов, связанных с доступом общественности на заседания комитетов по соблюдению, а также роль и задачи секретариата в рамках процедуры рассмотрения сообщений от общественности по вопросам несоблюдения Орхусской конвенции.

Таким образом, Орхусская конвенция может стать практически первым реальным международным механизмом, касающимся прав человека, по которой у граждан и НПО появится реальная возможность апеллировать в международную инстанцию по фактам нарушения соответствующих прав. Комитет по соблюдению не является судебным органом и по фактам рассмотрения различных дел будет лишь направлять рекомендации совещаниям сторон.

Более подробную информацию о конвенции можно найти на сайте конвенции: <http://www.unece.org/env/pp>.

Более подробную информацию о Комитете по соблюдению норм и всю соответствующую документацию можно получить на сайте <http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm>.)

1.5. МЕХАНИЗМЫ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ СТОРОНАМИ КОНВЕНЦИИ

В случае передачи спора на арбитражное разбирательство в соответствии с п. 2 ст. 16 настоящей конвенции сторона или стороны уведомляют секретариат о предмете арбитражного разбирательства и указывают, в частности, статьи настоящей конвенции, относительно толкования или применения которых возник спор. Секретариат препровождает полученную информацию всем сторонам настоящей конвенции.

В ст. 16 арбитраж указывается в качестве одного из нескольких методов урегулирования спора, предусмотренных конвенцией. В частности, п. 2 ст. 16 представляет сторонам возможность выбора между арбитражем и Международным судом в тех случаях, когда такие не имеющие обязательного характера методы, как переговоры и посредничество, оказались недостаточными для урегулирования возникшего спора.

Арбитраж — это процесс урегулирования спора на основе установления фактов и правовых нормам независимым третьим лицом или лицами, по итогам которого принимается юридически обязательное решение.

Хотя в международной практике арбитраж не является уникальным средством, тем не менее, в течение всего XX века он использовался весьма широко для разрешения споров между государствами, международными организациями и сторонами различной национальной принадлежности, не являющимися государствами, в силу его способности анализировать и примирять различные правовые системы. Эта способность обеспечивается, прежде всего, в результате использования своего рода групповой структуры, состоящей из нескольких арбитров, избираемых отчасти из-за того, что им знакома одна или несколько правовых систем, к которым относятся стороны спора. Арбитры, которые работают в значительной мере таким же образом, как и обычный судебный орган, совещаются друг с другом в целях выяснения фактов находящегося на рассмотрении дела, определяют применимость различных законов и выносят согласованное решение. Стороны, передающие дело в арбитраж, берут на себя обязательство следовать выбранной процедуре и выполнить принятое решение. В большинстве случаев это обязательство они соблюдают.

Приложение II устанавливает основу, на которой стороны могут использовать арбитраж для урегулирования спора, возникшего в связи с конвенцией. Редакция приложения практически такая же, как и в случае дру-

гих конвенций ЕЭК ООН, включая конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий и Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. На практике обстоятельства, при которых стороны прибегают к арбитражу, сопоставимы с обстоятельствами, при которых они обратились бы и к судебным средствам правовой защиты.

В принципе, есть альтернативные механизмы, такие, как переговоры или посредничество, которыми стороны иногда пользуются до передачи дела в арбитраж или вместо него. Таким образом, арбитраж — это процесс, используемый в том случае, когда стороны не в состоянии договориться без посторонней помощи, и предполагающий обязательное вмешательство беспристрастного органа, принимающего решение.

Сфера применения приложения II ограничивается спорами между сторонами конвенции, поэтому на арбитраж с третьими сторонами, например, с НПО, она не распространяется. Однако это не означает, что стороны не могут передать на арбитражное разбирательство споры, возникшие в связи с конвенцией, с третьими сторонами. Согласие стороны передать спор с третьей стороной в арбитраж не нарушает положений конвенции — в этом случае положения приложения II просто не применяются. Постоянная палата третейского суда — независимый международный орган, учрежденный в 1989 году на основании конвенции о мирном урегулировании международных споров, регулярно занимается разрешением споров между государствами и частными сторонами и располагает особым сводом процессуальных норм, регулирующих такие дела. В качестве альтернативного варианта стороны других международных договоров, которые не признают правосубъектность третьих сторон в контексте арбитражного разбирательства, распространяют дипломатическую защиту на НПО и гражданских лиц, представляя их интересы и действуя в качестве третейского судьи от их имени.

В соответствии с п. 1 приложения II после того, как стороны решили передать дело в арбитраж, первое, что им необходимо сделать в порядке учреждения арбитражного суда, — это уведомить секретариат конвенции. Стороны должны указать предмет спора, который они желают передать в арбитраж, и статьи конвенции, которые лежат в основе спора. С учетом акцента на активное распространение информации, который делается в конвенции, секретариат доводит после этого полученную информацию до сведения всех сторон конвенции.

Пп. 2, 3 и 4 предусматривают порядок учреждения арбитражного суда. В соответствии с п. 2 арбитраж состоит в общей сложности из трех человек. Если сторон спора только две, то каждая правомочна назначить по одному арбитру. Третий, который будет выполнять функции председателя суда, назначается двумя уже назначенными арбитрами. Если сторон спора более

чем две, то стороны, которые занимают одинаковую позицию, назначают одного арбитра. Назначенные арбитры должны быть беспристрастными и независимыми. В принципе, они не должны представлять интересы сторон; критерием их выбора скорее является их знание правовых и культурных систем сторон в споре и их опыт в вопросе, который является предметом разногласий. Председатель суда также должен быть беспристрастным и независимым. Для того чтобы избежать даже малейшего намека на его пристрастность, он не должен быть гражданином ни той, ни другой стороны спора, не должен проживать на их территории и не иметь в прошлом связей ни с одной из сторон рассматриваемого дела.

Для того чтобы не допустить сбоев в работе суда из-за неспособности сторон назначить требуемых арбитров, в пп. 3 и 4 устанавливаются конкретные сроки, в течение которых они должны быть выбраны. В них также излагается процедура, которой необходимо следовать в тех случаях, когда один или более арбитров не назначены в установленный срок. Если два арбитра, выбранные сторонами, не могут назначить председателя, то тогда его назначает уполномоченный на это исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии. Если одна из сторон не может назначить арбитра, то тогда исполнительный секретарь назначает, на основании возложенных на него полномочий, председателя, который просит сторону выбрать арбитра или, если она не может это сделать, назначает его сам в одностороннем порядке. На практике многие арбитражные суды назначаются быстрее, чем это предусмотрено законом, с тем, чтобы ускорить разбирательство, в результате чего такое вмешательство оказывается не нужным.

В приложении излагаются руководящие принципы, регулирующие правила работы суда, хотя арбитры обладают большими дискреционными полномочиями как в правовых, так и в процедурных аспектах арбитражного процесса. Например, в п. 5 предусматривается, что арбитражный суд выносит свое решение в соответствии с международным правом и положениями настоящей конвенции. Однако свод норм международного права, применимый в данном контексте, определяют сами арбитры. Правила процедуры Постоянной палаты третейского суда в связи с урегулированием споров между государствами предусматривают, что международное право состоит из: международных конвенций, международных обычаев, общих принципов права, «признанных цивилизованными нациями», и судебных и арбитражных решений, которые используются в качестве вспомогательного средства определения законности. В основе этой практики лежит аналогичный принцип, которым руководствуется Международный суд. Совершенно очевидно, что свод норм международного права, подлежащий применению в соответствии с настоящей конвенцией, будет определяться в каждом конкретном случае при разработке правил процедуры.

В соответствии с п. 6 арбитражный суд разрабатывает свои собственные правила процедуры. На практике многие суды предпочитают для удобства принять или скопировать существующие правила процедуры, например, правила процедуры Постоянной палаты третейского суда, в той мере, в какой они, естественно, соответствуют данной конкретной конвенции. При необходимости суды могут изменить существующие правила с целью привести их в соответствие с конкретной конвенцией. По мере того, как в рамках данной конвенции будут проходить арбитражные разбирательства, будут, по всей вероятности, появляться и потенциальные примеры правил процедуры.

Такие примеры могут принести большую пользу будущим арбитрам, поскольку им придется искать способы, позволяющие выполнить условия приложения II и, более конкретно, соблюсти требования, в соответствии с которыми принятые решения должны полностью соответствовать конвенции. Дополнительные руководящие принципы могут быть извлечены из «правил процедуры в области окружающей среды», которые разрабатывает Постоянная палата третейского суда.

В п. 7 приложения уточняется, что решения арбитражного суда принимаются большинством голосов его членов. Таким образом, роль председателя ограничивается руководством работой, связанной с проведением слушаний и голосованием на совершенно равных условиях с двумя другими членами. Эта система голосования аналогична системе, используемой в других конвенциях, например, в Конвенции о биологическом разнообразии, но отличается от нее некоторыми процедурными правилами, которые возлагают на председателя всю полноту полномочий по принятию решения в том случае, когда два других арбитра не могут договориться.

П. 8 предусматривает, что суд принимает все надлежащие меры для установления фактов по делу, находящемуся на рассмотрении. На практике это сводится к сбору данных и вызову свидетелей. В соответствии с п. 9 стороны спора обязаны оказывать содействие работе арбитражного суда, используя все имеющиеся в их распоряжении средства, включая предоставление ему всех соответствующих документов и возможности вызывать свидетелей или экспертов и заслушивать их показания. В прошлом суды считали полезным выслушивать мнения или свидетельские показания третьих сторон, например, НПО. Например, Трибунал по урегулированию споров между Ираном и Соединенными Штатами разрешал любому лицу, если оно не было стороной конкретного дела, представлять устные или письменные замечания, если они, по мнению трибунала, ему могли оказать помощь в решении возложенной на него задачи.

П. 10 обязывает членов арбитражного суда соблюдать конфиденциальность любой информации, получаемой ими в конфиденциальном по-

рядке в ходе разбирательства в арбитражном суде. Это положение распространяется не на всю получаемую информацию; речь в данном случае скорее идет об информации, которая рассматривается в качестве конфиденциальной по взаимной договоренности сторон и арбитров. Если такая договоренность не достигнута заблаговременно до представления данных, то право доступа к информации, используемой в ходе арбитражного разбирательства, охраняется условиями настоящей конвенции.

На основании п. 11 арбитражный суд может рекомендовать, по просьбе одной из сторон, принятие временных мер защиты. Под временными мерами защиты подразумеваются такие меры, как, например, запрещения, которые предписывают или ограничивают определенное поведение сторон спора до вынесения окончательного решения по делу. Поскольку конвенция предусматривает, что арбитры могут лишь рекомендовать такие временные меры по просьбе одной из сторон, задача по их разработке и выдвиганию вменяется в обязанность той стороны, которая обратилась с такой просьбой. Суд также ограничен в своей правоспособности гарантировать соблюдение выбранных временных мер. Поскольку в его распоряжении нет никакого механизма обеспечения соблюдения, он может лишь рекомендовать сторонам осуществить эти временные меры. Однако на практике стороны, как правило, стремятся их соблюдать, возможно, по тем соображениям, что их согласие на эти меры может благотворно повлиять на окончательное судебное решение.

В соответствии с п. 12 неявка одной из сторон спора в арбитражный суд или неучастие в рассмотрении своего дела не является препятствием для разбирательства. Сторона может просить трибунал продолжить разбирательство и вынести окончательное решение без участия другой стороны. В таком случае вся процедура разбирательства от начала до конца, включая назначение арбитров и вынесение судебного решения по представленному на рассмотрение делу, возможна без участия другой стороны, так и не ответившей на направленное ей первоначальное уведомление секретариата или иным образом отказавшейся от участия.

Если сторона-ответчик намерена предъявить встречный иск против одной или нескольких сторон, возбудивших арбитражное разбирательство, то такой иск регулируется положениями п. 13. Единственное требование в этом случае состоит в том, что встречные иски должны иметь прямое отношение к предмету первоначального спора, по которому проводится разбирательство. Если у сторон есть иск, который удовлетворяет этому требованию, то предъявление встречного иска позволит, судя по всему, ускорить разрешение вопроса, в то время как возбуждение отдельного иска потребует учреждения нового арбитражного суда и разработки новых правил процедуры.

Судебные издержки рассматриваются в п. 14, в котором устанавливается, что все издержки, связанные с работой суда, покрываются сторонами спора поровну, если только арбитры не придут к заключению, что с учетом конкретных обстоятельств дела необходимо применить иную схему покрытия издержек. Помимо оплаты услуг арбитров, в приложении не уточняется, какие виды расходов могут подлежать оплате. На практике такие расходы зачастую включают гонорар арбитров, в том числе путевые и другие расходы; расходы по оплате услуг консультантов, которые потребовались суду, путевые и другие расходы свидетелей; аренда служебного помещения для проведения слушания, оплата услуг по оказанию канцелярской помощи и любые издержки и затраты секретариата по назначению арбитров, функции которого, на основании данной конвенции, выполняет исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии. Суд должен вести учет всех расходов и представить сторонам окончательный отчет обо всех произведенных затратах. В практике международного арбитражного разбирательства суды обычно распределяют расходы между сторонами в разных долях: сторона, проигравшая спор, покрывает часть или все расходы той стороны, которая выиграла дело.

В п. 15 предусматривается механизм участия в судебном процессе дополнительных сторон, которые имеют прямой интерес к предмету спора. Если говорить более конкретно, то он дает возможность любой стороне конвенции участвовать в арбитражном разбирательстве и стать таким образом стороной процесса при условии, что она имеет к предмету спора интерес правового характера и может быть затронута решением по данному делу. Хотя интерес правового характера в конвенции не уточняется, на практике он обычно толкуется как интерес, который может явиться основанием для возбуждения судебного разбирательства. Когда стороны вступают в судебный процесс после того, как слушание уже началось, работа суда проходит в обычном порядке. Назначать дополнительных арбитров этим сторонам не разрешается.

В соответствии с п. 16 после учреждения суда ему дается пять месяцев для вынесения своего решения. Однако если суд считает необходимым, этот срок может быть продлен еще на пять месяцев. Основания для такого продления в приложении не уточняются, поэтому суд сам полномочен устанавливать случаи, в которых целесообразно продлить свою работу. На практике продление может быть обусловлено целым рядом причин — от личных обстоятельств одного или нескольких судей до неспособности добиться принятия решения большинством голосов. Однако во всех случаях, когда это возможно, суды должны выносить свое решение в пятимесячный срок и использовать право на продление лишь в случае возникновения необычных или неконтролируемых обстоятельств.

В п. 17 указывается, что вынесенное судом решение является окончательным и обязательным для всех сторон. Решение по данному делу должно сопровождаться изложением причин, как правило, с разъяснением фактических и правовых обстоятельств, послуживших основанием для его принятия. Принятое решение препровождается судом всем сторонам спора и секретариату конвенции. После этого секретариат препровождает полученную информацию всем сторонам конвенции. Такая система распространения позволяет сторонам быть в курсе вопросов, связанных с реализацией конвенции, оценивать роль арбитража в урегулировании споров, следить за тем, как арбитры толкуют конкретные положения конвенции, и в какой-то мере вырабатывать чутье на реакцию арбитров в аналогичных случаях в будущем.

В п. 18 рассматривается возможность возникновения спора по поводу толкования или выполнения вынесенного решения. В таких случаях стороны первоначального спора могут обратиться за помощью в суд, который вынес данное решение, или если по какой-либо причине первоначальный суд восстановить в прежнем составе уже невозможно, — принять меры по учреждению нового суда.

Первым международным инструментом, в котором были учтены положения Орхусской конвенции, явился Протокол по проблемам воды и здоровья (Лондон, 1999 год) к Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. В ст. 10 вышеупомянутого протокола содержатся положения, касающиеся информирования общественности, в основу которых были положены ст. 4 и 5 Орхусской конвенции, а в ст. 5 закреплены принципы доступа к информации и участия общественности в его применении. Кроме того, в ст. 15, касающейся соблюдения, содержится требование о надлежащем участии общественности, как это предусмотрено и в соответствующей статье Орхусской конвенции.

Глава II

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Ст. 9 конвенции содержит положения, касающиеся третьего «столпа» или основного элемента конвенции — доступа к правосудию.

Цели основного элемента, касающегося доступа к правосудию

Доступ к правосудию — это укрепление доступа к экологической информации, процесс принятия решений по вопросам, касающимся экологической среды, и система осуществления и обеспечения исполнения этих прав посредством использования правовых механизмов. Доступ к правосудию помогает обеспечить последовательное и эффективное осуществление положений конвенции, регламентирующих доступ к информации и участие общественности. Кроме того, способность общественности оказать помощь в обеспечении соблюдения экологического законодательства является важным подспорьем в работе правительственных органов.

В настоящее время на пути доступа к правосудию во многих странах есть многочисленные преграды. Например, граждане и их объединения зачастую не имеют правового статуса для того, чтобы опротестовать в законодательном порядке нарушение их прав или обеспечить соблюдение закона. В некоторых странах органы, облеченные судебными функциями, не имеют полномочий вынести судебное запрещение и обеспечить исполнение своих решений. Эти и другие препятствия ограничивают возможности представителей общественности требовать защиты, если правительство или частный сектор не соблюдают конвенцию или национальное экологическое законодательство. Положения ст. 9, регламентирующие доступ к правосудию, имеют цель урегулировать эти вопросы.

Что означает доступ к правосудию в соответствии с конвенцией

Доступ к правосудию в соответствии с конвенцией означает, что общественность может обратиться в суд или другой независимый и беспристрастный орган по разбору жалоб с просьбой рассмотреть случаи возможных нарушений конвенции. Положения конвенции, касающиеся доступа к информации и участия общественности, являются источником ряда прав и обязательств. Положения, касающиеся доступа к правосудию, устанавливают, что обеспечить соблюдение конвенции могут не только стороны, но и отдельные лица и НПО, выступающие в качестве представителей общественности.

Доступ к правосудию в соответствии с конвенцией применяется, прежде всего, к положениям ст. 4, регламентирующим доступ к информации, и к

положениям ст. 6, регламентирующим участие общественности в процессе принятия решений. Положения, касающиеся доступа к правосудию, применимы и к представителям общественности, требующим пересмотра решений, принятых в нарушение внутреннего экологического законодательства. Стороны обладают определенной гибкостью в том, как осуществлять это требование, однако содержащееся в этой статье общее обязательство позволяет общественности оспаривать «действия и бездействие» со стороны как частных лиц, так и государственных органов. Положения, регламентирующие доступ к правосудию, обеспечивают определенную процессуальную правоспособность, позволяющую отдельным лицам или их объединениям обращаться в суды или иные органы по рассмотрению дел. Конвенция предусматривает принцип определения процессуальной правоспособности в зависимости от вида требуемого рассмотрения.

В конвенции устанавливаются некоторые требования в отношении процедур доступа к правосудию. Они должны быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с высокими затратами. Они должны также обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты и осуществляться независимыми и беспристрастными органами. Кроме того, конвенция предусматривает распространение информации о процедурах доступа к правосудию и поощряет создание механизмов оказания помощи в целях устранения или снижения финансовых или иных препятствий.

2.1 РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРАКТИКЕ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ (согласно Конвенции)

В нижеследующей таблице содержатся основные элементы ст. 9, касающейся доступа к правосудию. Она дает своего рода обзор обязательств, которые будут подробно рассмотрены в следующих разделах. Конвенция налагает на стороны и государственные органы различные по степени строгости обязательства. В большинстве случаев схема обязательств по конвенции следует четкому общему принципу в сочетании с более гибкими требованиями и указаниями по осуществлению, которые обеспечивают стороне или государственному органу еще большую степень гибкости. Эти обязательства, имеющие различную степень строгости, будут проанализированы более подробно. Данная таблица охватывает общие обязательства и содержит некоторый анализ способов, с помощью которых стороны могли бы их выполнять.

Ст. 9 предписывает соответствующий механизм обеспечения прав, предоставленных в других основных разделах конвенции и на основании национального экологического законодательства. В нижеследующей таб-

лице содержится обзор обязательств по ст. 9 в разбивке по пунктам. Элементы осуществления выделены из требований и руководящих принципов, закрепленных в самой конвенции.

Положение	Обязательство	Элементы осуществления
Статья 9, пункт 1	Предусматривает процедуры рассмотрения, касающиеся доступа к информации на основании статьи 4	<ul style="list-style-type: none"> ● Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом ● Дополнительная быстрая и не дорогостоящая процедура рассмотрения или пересмотра ● Требования к процессуальной правоспособности ● Окончательные решения, имеющие обязательный характер ● Указание причин принятого решения в письменном виде
Статья 9, пункт 2	Предусматривает процедуры рассмотрения, связанные с участием общественности в соответствии со статьей 6 и другими соответствующими положениями конвенции	<ul style="list-style-type: none"> ● Рассмотрение нарушений судебным или иным независимым и беспристрастным органом ● Возможность процедуры предварительного рассмотрения в административном органе ● Обычные требования
Статья 9, пункт 3	Предусматривает процедуры рассмотрения общественностью действий или бездействий частных лиц и государственных органов в связи с национальным законодательством в области окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"> ● Процедуры административного рассмотрения ● Процедуры судебного рассмотрения
Статья 9, пункт 4	Минимальные нормы, применимые к процедурам доступа к правосудию, решениям и средствам правовой защиты	<ul style="list-style-type: none"> ● Адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая судебное запрещение ● Справедливость ● Беспристрастность ● Своевременность ● Недопущение недоступно высоких затрат

Статья 9, пункт 5	Обязывает стороны содействовать эффективному доступу к правосудию	<ul style="list-style-type: none"> ● Протоколирование решений в письменной форме ● Общедоступные решения
		<ul style="list-style-type: none"> ● Информация о доступе к процедурам административного и судебного рассмотрения ● Соответствующие механизмы помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию

Что может подлежать рассмотрению

Положения п. 1 ст. 9 гарантируют общественности возможность рассмотрения решений, принятых в соответствии со ст. 4, касающейся доступа к экологической информации. П. 1 обязывает стороны обеспечить доступ к процедуре рассмотрения любому лицу, которое считает, что его просьба о доступе к информации неадекватно рассмотрена в соответствии со ст. 4. Стороны должны выполнять это обязательство «в рамках своего национального законодательства». Каждая сторона располагает различными системами рассмотрения и в соответствии с Конвенцией обладает определенной гибкостью при осуществлении обязательств по конвенции, закрепленных в п. 1, в рамках этих систем.

П. 2 предусматривает доступ к правосудию с помощью системы официального рассмотрения вопросов, относящихся к участию общественности в соответствии со ст. 6. Он также применяется к «другим соответствующим положениям» конвенции, как это предусмотрено в рамках национального законодательства. Это означает, что стороны могут применять процедуры рассмотрения к другим положениям конвенции, предусмотрев в этих случаях в своем национальном законодательстве соответствующие положения.

В соответствии с конвенцией представители общественности имеют право оспаривать нарушения национального законодательства в области окружающей среды независимо от того, относятся они к правам на информацию и участие общественности, гарантированными конвенцией, или нет. Это положение охватывает потенциально широкий круг административных и судебных процедур, включая концепцию «обеспечения соблюдения отдельными гражданами», в соответствии с которой представители общественности получают право непосредственно обеспечивать соблюдение экологического законодательства в суде. Это обязательство может быть также выполнено, например, с помощью положения, предусматривающего воз-

возможность возбуждения административной процедуры. Какой бы ни был конкретный механизм, конвенция весьма четко устанавливает, что обеспечение соблюдения экологического законодательства — это не только удел природоохранных органов и государственных обвинителей, но и общественности, которая также призвана играть определенную роль.

Что дает возможность ввести в действие процедуру рассмотрения

Стороны должны обеспечить доступ к процедуре рассмотрения в тех случаях, когда какое-либо лицо утверждает, что его просьба о доступе к информации была проигнорирована или неправомерно отклонена. Кроме того, стороны должны обеспечивать доступ к процедуре в тех случаях, когда податель просьбы считает, что полученный им ответ неадекватен, или когда он полагает, что к его просьбе был проявлен подход, не соответствующий положениям ст. 4. Совершенно ясно, что податель просьбы мог получить ответ на свою просьбу и мог даже получить информацию, и, тем не менее, у него все же есть основания для рассмотрения. Ст. 4 содержит многочисленные конкретные процедурные требования и правовые критерии, такие, как сроки, в течение которых должен быть дан ответ на просьбу о доступе к информации (п. 2 ст. 4), форма, в которой должен быть дан ответ (п. 1 ст. 4), и причины, на основании которых может быть отказано в просьбе (п. 3 и 4 ст. 4). Что касается п. 1 ст. 9, то он предусматривает процедуру рассмотрения, в ходе которой могут быть проанализированы эти положения и любые другие аспекты просьбы о предоставлении доступа к информации и соответствующего ответа на основании ст. 4.

Представители общественности имеют право оспаривать законность решений с правовой и процессуальной точки зрения. Заинтересованная общественность может оспорить решение, действия или бездействие, если было произведено нарушение национального законодательства по существу (законность с правовой точки зрения), или если государственный орган нарушил предусмотренные законом процедуры (законность с процессуальной точки зрения).

Согласно конвенции, стороны должны обеспечить, чтобы представители общественности могли непосредственно обеспечить соблюдение закона в случае действий или бездействия как со стороны частных лиц, так и со стороны государственных органов. Например, местная природоохранная организация, которая удовлетворяет критериям, установленным конкретной стороной, может опротестовать нарушение каким-либо промышленным объектом норм сброса стоков, указанных в его разрешении. Природоохранная организация имеет право подать иск на владельца или оператора данного промышленного объекта в суд в связи с нарушением законодатель-

ства и добиться принятия соответствующей меры защиты, например, постановления суда о прекращении противозаконных сбросов стоков.

Стороны должны обеспечить, чтобы представители заинтересованной общественности могли добиться рассмотрения «решений, действий или бездействия». Под бездействием в этом случае понимается неспособность осуществить или обеспечить соблюдение природоохранного законодательства другими государственными органами или частными субъектами деятельности. Во-первых, решение или действие государственного органа, например, решение ограничить число участников в публичном слушании, или проведение публичного слушания на слишком позднем этапе процесса также может быть предметом рассмотрения. Кроме того, процедура рассмотрения может быть введена в действие в том случае, если правительство не принимает меры или решения, предусмотренные конвенцией, например, если оно не проводит вообще публичные слушания или если не направляет уведомление некоторым лицам. Эти решения не обязательно должны быть окончательными. Однако все это необходимо рассматривать в контексте последнего предложения п. 1 ст. 9, касающегося исчерпания средств административной защиты.

Конвенция обязывает, чтобы все решения любого органа по рассмотрению, подпадающие под действие ст. 9, выносились в письменном виде. Это относится как к предварительным решениям, так и к окончательным решениям, имеющим обязательную силу. Кроме того, общественность должна иметь доступ к решениям судов и — в тех случаях, когда это возможно, — к решениям других органов.

2.2. КТО МОЖЕТ ТРЕБОВАТЬ РАССМОТРЕНИЯ

Согласно п. 1 ст. 9, «любое лицо», которое запросило информацию, имеет право воспользоваться процедурами рассмотрения и обладает «процессуальной правоспособностью», позволяющей ему оспорить решения, принятые в соответствии со ст. 4 и п. 4 ст. 2, в которых содержится определение «общественности» в качестве физических или юридических лиц и их ассоциаций, организаций или групп. Кроме того, п. 9 ст. 3 обязывает государственные органы обеспечивать доступ к информации и к правосудию даже гражданам или жителям других стран и предписывает обеспечивать такой доступ организациям, даже если их центр деятельности расположен в другой стране.

Конвенция обязывает стороны дать представителям общественности, удовлетворяющим критериям, которые могут быть предусмотрены национальным законодательством, право обеспечивать соблюдение нормативных актов в области окружающей среды. Конвенция не нарушает право сторон

устанавливать критерии, на основании которых общественность может иметь доступ к процедурам обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. П. 26 Софийских руководящих принципов развивает понятие широкого статуса, открывающего доступ к процедурам, связанным с вопросами окружающей среды.

Конвенция устанавливает, что правоспособностью использовать процедуры рассмотрения в случаях, относящихся к участию общественности, обладают, как минимум, представители «заинтересованной общественности». Заинтересованная общественность определяется в п.5 ст. 2 как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе». Однако положения ст. 6 применяются как к «общественности», так и к «заинтересованной общественности» (пп. 7 и 9). Это соответствует целям конвенции, в соответствии с которыми представитель общественности, который фактически участвует в слушании в соответствии с п. 7 ст. 6, приобретает тем самым статус представителя заинтересованной общественности. Это логически подтверждается тем фактом, что в соответствии с п. 8 ст. 6 государственный орган обязан полностью принять во внимание результаты участия общественности.

Согласно п. 2 ст.

9, общественность должна иметь «достаточную заинтересованность» в рассматриваемом вопросе или считать, что было нарушено то или иное право. Эти два обязательства, закрепленные в пункте 2 (а и b) и ст. 9, представляют собой два способа, позволяющие

Положения настоящего п. 2 не исключают возможности использования процедуры предварительного рассмотрения в административном органе и не затрагивают требования об исчерпании административных процедур рассмотрения до обращения к судебным процедурам рассмотрения в тех случаях, когда такое требование предусмотрено в национальном законодательстве.

добиться одного и того же результата в рамках различных правовых систем, которые должны быть созданы в различных странах. Эти два требования можно рассматривать вместе с последующими положениями, в которых более подробно трактуется «достаточная заинтересованность» и нарушение того или иного права.

В п. 2 а) конвенции поднимается вопрос о том, какие представители заинтересованной общественности проявляют достаточную заинтересованность. Что касается НПО, которые подпадают под определение «заинтере-

сованной общественности», то ответ на этот вопрос заключается в самой конвенции. Она четко предусматривает, что НПО, удовлетворяющая требованиям п. 5 ст. 2, автоматически проявляет «достаточную заинтересованность». Однако что касается других лиц, в частности, отдельных граждан, то конвенция допускает определение достаточной заинтересованности на основании положений национального законодательства и в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию. В этом случае термин «на основании положений национального законодательства» означает, что стороны, скорее всего, найдут иные пути определения «достаточной заинтересованности» в зависимости от ограничений, которые могут существовать в их национальном административном праве или экологическом законодательстве. Однако дополнительное требование о том, что наличие «достаточной заинтересованности» должно определяться «в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей конвенции» означает, что стороны должны толковать применение положений своего национального законодательства в свете общих обязательств по конвенции, закрепленных в ст. 1, 3 и 9.

Пункт 2 b) был сформулирован таким образом в интересах тех стран, правовая система которых предусматривает, что данное лицо может приобрести процессуальную правоспособность только в том случае, если его права нарушены. Исходя из этой цели данного положения, можно говорить, что сторонам отнюдь не предлагается вводить такое фундаментальное правовое требование там, где его нет, тем более что это в любом случае противоречило бы п. 6 ст. 3. В тех странах, где это уже предусмотрено в правовой системе, эту правоспособность приобретают как отдельные лица, так и НПО. Однако стороны должны предусматривать, как минимум, что у НПО есть права, которые могут быть нарушены. Что касается закрепленной в конвенции цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию, то здесь потребуется значительно изменить подход к НПО в тех странах, в которых они ранее не обладали правоспособностью в таких случаях, поскольку они не могли претендовать на то, что было нарушено то или иное право.

Понимание «достаточной заинтересованности»

Когда в национальном законодательстве используется концепция «достаточная заинтересованность», она проверяется скорее на здравый смысл, нежели на правовую или экономическую заинтересованность. Например, законом Соединенного Королевства о Верховном суде 1981 года в требования, касающиеся процессуальной правоспособности, были внесены изменения, в соответствии с которыми любое лицо, которое проявляет «доста-

точную заинтересованность», может возбудить иск⁶. В решении, принятом в 1994 году по иску, поданному одной из НПО в порядке протеста против выдачи лицензии на строительство атомной электростанции. Высший суд Великобритании подтвердил статус этой организации на основании вышеупомянутого закона о Верховном суде. Суд заключил, что в связи с длительным опытом работы этой организации в области окружающей среды у нее есть (подлинная заинтересованность) в вопросах, поднятых в предложенной лицензии, и что этой подлинной заинтересованности достаточно для оспаривания законности этой лицензии. Эти выводы применяются как к отдельным лицам, так и к организациям, распространяя этот статус на отдельных лиц, проникнутых духом защиты интересов общественности.

В соответствии с п. 2 сторона может предусмотреть предварительную процедуру рассмотрения в административном органе. Система административного обжалования не имеет целью исключить возможность обжалования в суде, однако во многих случаях она может позволить разрешить данный вопрос оперативно и избежать необходимости обращаться в суд.

Кроме того, во многих странах истец обязан «исчерпать административные меры защиты», т.е. использовать все имеющиеся административные процедуры рассмотрения до передачи дела в суд. Сначала истцу, возможно, потребуются подать просьбу о рассмотрении данного вопроса государственным органом, который отвечает за процесс участия общественности, затем обжаловать принятое решение в вышестоящем административном органе, и только после этого он сможет обжаловать данное решение в суде. Такое требование, касающееся исчерпания административных процедур рассмотрения, допускается конвенцией в тех случаях, когда это предусмотрено в национальном праве.

Помимо и без ущерба для процедур рассмотрения, упомянутых в пп. 1 и 2 выше, каждая сторона обеспечивает, чтобы представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, обладали доступом к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

П. 3 создается дополнительная категория случаев, в которых граждане могут подать жалобу в административные или судебные органы. В этом он развивает положение пункта 18 преамбулы и Софийских руководящих принципов в плане наделяние некоторых представителей общественности процессуальной правоспособностью, позволяющей обеспечивать прямо или

⁶ David Robinson and John Dunkley, *Public Interest Perspective in Environmental Law*, 1995.

косвенно соблюдение экологического законодательства. В случае прямого обеспечения соблюдения граждане имеют право обращаться в суд или в другие органы по рассмотрению в целях обеспечения соблюдения законодательства, а не просто ради того, чтобы добиться возмещения нанесенного им личного ущерба. Непрямое обеспечение соблюдения означает, что граждане могут участвовать в процессе обеспечения соблюдения с помощью, например, системы подачи жалоб. Однако для того, чтобы выполнить это положение конвенции в порядке косвенного обеспечения соблюдения законодательства, оно должно предусматривать четкие административные или судебные процедуры, в которых конкретный представитель общественности имеет официальный статус. В противном случае нельзя говорить, что данный представитель общественности имеет доступ к таким процедурам. Публичное обеспечение соблюдения закона помимо того, что оно дает возможность общественности добиться искомых ею результатов, является важным подспорьем в работе ведомств, ответственных за обеспечение соблюдения экологического законодательства, которые во многих странах недоукомплектованы. Кроме того, в некоторых странах гражданское лицо, отвечающее за обеспечение соблюдения законодательства, может даже налагать денежные штрафы на владельца и оператора объекта, нарушающего экологическое законодательство или правила, от имени соответствующего государственного учреждения.

2.3. КТО ОСУЩЕСТВЛЯЕТ РАССМОТРЕНИЕ

В п. 1 ст. 9 уточняется, что процедура рассмотрения должна осуществляться в суде или другом «независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом». Концепция «независимого и беспристрастного органа» хорошо разработана в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод. «Независимые и беспристрастные» органы не обязательно должны быть судами, но они должны выполнять квазисудебную функцию, располагать гарантиями по обеспечению надлежащего процесса, быть неподвластными влиянию любой ветви власти и не быть связанными с каким бы то ни было

Например, в 1978 году Франция учредила Комиссию по доступу к административным документам (КАДА). КАДА является независимым административным органом, сотрудники которого набираются из исполнительных, судебных и законодательных органов. Лицо, которому было отказано в просьбе на доступ к информации, может передать этот вопрос в КАДА. Прежде чем подать жалобу в административный суд, дело должно быть рассмотрено в КАДА.

частным субъектом деятельности. Некоторые страны решили создать специальный, независимый и беспристрастный орган для рассмотрения дел, связанных с доступом и информацией. Для того чтобы удовлетворять требованиям конвенции, такие органы должны быть учреждены на основании закона.

Решения Комиссии по доступу к административным документам (КАДА) во Франции носят рекомендательный характер и могут быть обжалованы в суде, который выносит окончательное решение, подлежащее обязательному исполнению, — еще одно требование п. 1 ст. 9.

2.4. АЛЬТЕРНАТИВЫ РАССМОТРЕНИЮ В СУДЕ

П. 1 ст. 9 также обязывает стороны обеспечивать общественности доступ к более оперативным и менее дорогостоящим процедурам рассмотрения, чем процедуры рассмотрения в суде. Подача жалобы в суд может занимать много времени и быть сопряжена со значительными расходами, в то

время как доступ к информации зачастую нужен быстрый. У многих подателей может не быть финансовых средств на покрытие судебных издержек и, к тому же, задержки и расходы на осуществление судебных процедур могут помешать эффективному доступу к информации.

Конвенция обязывает Стороны, суды которых компетентны, рассматривать споры, касающиеся доступа к информации, предусмотреть создание «быстрой» и «требующей в минимальном объеме оплаты» альтернативной системы рассмотрения. Под «быстрой» подразумевается «эффективной и оперативной». Обязатель-

Альтернативы: повторное рассмотрение и административное рассмотрение

В большинстве стран ЕЭК действуют те или иные виды общих процедур административного пересмотра или обжалования решений органов управления. Эти административные процедуры зачастую действуют быстрее, нежели рассмотрение жалоб в суде, и во многих случаях не требуют оплаты. Такие процедуры, применимые к рассмотрению запросов на получение доступа к информации, могут удовлетворять требованиям конвенции.

Например, в Польше бесплатное и оперативное рассмотрение может быть осуществлено вышестоящим административным органом, которому подотчетен государственный орган, принявший первоначальное решение. Закон этой страны обязывает вышестоящий административный орган рассмотреть жалобу в течение одного месяца. По результатам рассмотрения вышестоящего административного органа заявитель может передать дело на рассмотрение административного суда. Эта процедура недорогая, но может занимать до года, прежде чем будет вынесено окончательное решение.

ство обеспечить процедуру, не требующую оплаты или требующую такой оплаты в минимальном объеме, означает дать возможность воспользоваться ею любому представителю общественности. Такие процессы рассмотрения могут принимать различные формы, включая повторное рассмотрение государственным органом или рассмотрение независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом. «Повторное рассмотрение» означает, что тот же орган, который принял решение, пересматривает его еще раз с целью обеспечить большую точность.

В соответствии с конвенцией окончательные решения, предусмотренные в п. 1 ст. 9, имеют для государственного органа обязательную силу. Конвенция не требует, чтобы обязательную силу имело каждое решение, предусмотренное в п. 1, — обязательную силу должны иметь лишь окончательные решения. Таким образом, различные механизмы и процедуры обжалования могут использоваться в сочетании друг с другом в порядке достижения окончательного решения, имеющего обязательную силу. В принципе, если есть возможность дальнейшего обжалования, решение считается не окончательным до тех пор, пока не истечет период подачи жалобы. Окончательные судебные и квазисудебные решения носят, как правило, обязательный характер, хотя во многих странах решения независимых органов, таких, как комиссии и омбудсмены, носят рекомендательный характер. Таким образом, в дополнение к рекомендательным процессам стороны должны обеспечить возможность вынесения окончательного решения, имеющего обязательную силу.

Наконец, по меньшей мере, в тех случаях, в которых отказ в доступе к правосудию подпадает под действие настоящего пункта, причины такого отказа должны быть изложены в письменной форме. Выбранная формулировка, судя по всему, имеет целью поощрить стороны к введению в действие общего правила, на основании которого все решения должны оформляться в письменной форме.

Страны, в которых нет процедуры обжалования решений, принятых по запросам на получение информации, в административном порядке должны предусмотреть оперативные и недорогостоящие процедуры повторного рассмотрения государственным органом.

Например, в Нидерландах в случае обжалования решения, отказывающего в доступе к информации, заявитель обязан направить уведомление о своем несогласии с принятым решением в тот же административный орган, который это решение принял. Если административный орган подтверждает свой отказ в предоставлении доступа к запрашиваемой информации, жалоба подается непосредственно в суд.

Каждая сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы соответствующие представители общественности:

а) проявляющие достаточную заинтересованность, или в качестве альтернативного варианта;

б) считающие, что произошло нарушение того или иного права, когда это обусловлено в административных процессуальных нормах соответствующей стороны, имели доступ к процедуре рассмотрения принятых решений в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, с целью оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия при условии соблюдения положений ст. 6, и, где это предусматривается, в соответствии с национальными законами и без ущерба п. 3 ниже, других соответствующих положений настоящей конвенции.

Наличие достаточной заинтересованности и нарушение того или иного права определяется на основании положений национального законодательства и в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей конвенции. В связи с этим для цели подпункта а) достаточно заинтересованности любой неправительственной организации, отвечающей требованиям, указанным в п. 5 ст. 2. Для цели подпункта б) такая организация также имеет право заявлять о нарушении своих прав.

2.5. В КАКИХ СЛУЧАЯХ МОЖНО ОБРАТИТЬСЯ К ОМБУДСМЕНУ (в соответствии с конвенцией)

Во многих странах омбудсмен в какой-то мере функционирует как независимый и беспристрастный орган по рассмотрению нарушений административного права, допущенных в отношении граждан. В зависимости от того, как построено управление омбудсмена и как оно вписывается в национальную систему рассмотрения, оно может удовлетворять критериям ст. 9 полностью или не совсем.

Функция омбудсмена возникла в северных странах в качестве учреждения, которое должно следить за тем, чтобы государственные органы не допускали несправедливости в отношении отдельных граждан. С тех пор этот механизм получил широкое распространение как в Западной, так и в Восточной Европе. В северных странах омбудсмен действует от имени парламента, хотя он не относится ни к одной ветви власти. В юрисдикцию омбудсмена входит рассмотрение всех аспектов деятельности государственной администрации в целях обеспечения «надлежащего осуществления административных функций». Многие жалобы, переданные на рассмотрение омбудсмену, касаются доступа к информации. В ходе переговоров по кон-

венции Дания, Финляндия, Норвегия и Швеция сделали заявление в порядке толкования института омбудсмана в контексте статьи 9, утверждая, что он соответствует требованиям конвенции с практической точки зрения, хотя он не обладает обязательной силой решений и не выносит судебных запретов. Кроме того, у омбудсмана нет строгих правил, регламентирующих его процессуальную правоспособность, которая дает ему право подать жалобу. Однако когда какое-либо лицо не добилось искомого результата с помощью омбудсмана, в некоторых странах оно все еще может передать дело на рассмотрение в суд в порядке, установленном конвенцией.

Глава III

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ПРАВОСПОСОБНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ (согласно Конвенции)

Большинство стран ЕЭК уже обеспечивают отдельным лицам и организациям некоторую процессуальную правоспособность, позволяющую им обращаться в суд в порядке оспаривания нарушений национального законодательства как частными лицами, так и государственными органами.

Кто осуществляет рассмотрение

П. 3 ст. 9 предоставляет общественности доступ к административным или судебным процедурам. Это положение может потенциально охватывать широкий круг процедур.

Например, в Польше НПО могут обращаться с исками в порядке гражданского и административного судопроизводства на основе исключительно уставных целей организации. Таким образом, организация, уставная цель которой - охрана окружающей среды, автоматически имеет право подать административный иск в порядке обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. В Венгрии любой гражданин может подать жалобу в Конституционный суд на правительство, если оно не выполняет функции, возложенные на него законом.

В большинстве стран обеспечение соблюдения в порядке уголовного судопроизводства остается в руках государственных органов управления. Однако и здесь есть некоторые исключения. Например, в Польше закон 1971 года о мелких правонарушениях уполномочивает некоторые ассоциации, в том числе природоохранные, например, ассоциации стражей охраны природы или ассоциации защиты животных, действовать в качестве государственных обвинителей в порядке преследования за мелкие уголовные правонарушения, подпадающие под действие закона об охране природы 1991 года. Эти ассоциации обладают правами государственного обвинителя, включая право подачи жалобы в суд по уголовным делам.

Требования, касающиеся процессуальной правоспособности (в соответствии с конвенцией)

Процессуальная правоспособность возбудить процедуру рассмотрения в связи с доступом к информации:

Такой правоспособностью обладает любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со ст. 4, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена, или что в каком-либо ином отношении к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи.

Процессуальная правоспособность возбуждать процедуру рассмотрения соблюдения положений, касающихся участия общественности и других соответствующих положений:

Такой правоспособностью обладают представители заинтересованной общественности, проявляющие достаточную заинтересованность, или, в качестве альтернативного варианта, считающие, что произошло нарушение того или иного права, когда это обусловлено в административных процессуальных нормах соответствующей стороны.

Процессуальная правоспособность возбуждать процедуру рассмотрения нарушения национального природоохранного законодательства:

Такой правоспособностью обладают представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют.

3.1. АДЕКВАТНЫЕ И ЭФФЕКТИВНЫЕ СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

Конечной целью любой административной или судебной процедуры рассмотрения является обеспечение средств правовой защиты в связи с нарушением законодательства. В соответствии с п. 4 стороны должны обеспечить «адекватные и эффективные» меры правовой защиты со стороны органов по рассмотрению. Эти средства включают в соответствующих случаях судебное запрещение. Когда в результате нарушения причинен необратимый ущерб, средство правовой защиты зачастую принимает форму денежной компенсации. Когда все еще может быть причинен первоначальный или дополнительный ущерб и когда нарушение продолжается, или же когда первоначальный ущерб можно ликвидировать, или когда его последствия могут быть смягчены, суды и административные органы по рассмотрению также могут издать распоряжение с целью остановить или предпринять некоторые действия. Это распоряжение называется «запрещением», а средство правовой защиты, которое обеспечивается им, называется «судебным запрещением». На практике в случае рассмотрения дел, связанных с окружающей средой, использование судебного запрещения может иметь исключительно большое значение, поскольку споры по экологическим вопросам зачастую связаны с будущей деятельностью, которая находится на стадии планирования, или с осуществляемой деятельностью, которая со-

здает неминуемую угрозу для здоровья человека и окружающей среды. Во многих случаях ущерб здоровью или окружающей среде может носить необратимый характер. Компенсация в таких случаях зачастую неадекватна.

Что представляет собой судебное запрещение

Судебное запрещение: судебное запрещение — это средство правовой защиты, имеющее целью предотвратить или компенсировать ущерб. Оно позволяет тому или иному лицу добиться распоряжения, предписывающего другому лицу определенные действия, например, обеспечить доступ к информации или к промышленному объекту, провести публичное слушание или прекратить незаконную деятельность. Распоряжение, выданное трибуналом, подлежит исполнению с помощью других процедур.

Предварительное судебное запрещение: в тех случаях, когда ущерб наносится или может быть нанесен, или когда нормы, предназначенные для охраны здоровья и благосостояния людей, нарушаются или могут быть нарушены, трибуналу могут быть предоставлены полномочия по изданию судебного запрещения с целью сохранить статус кво или восстановить ситуацию в ее прежнем состоянии до разрешения данного вопроса. Обычно трибуналы требуют, чтобы сторона, добивающаяся предварительного судебного запрещения, продемонстрировала:

- что существует опасность неминуемого необратимого ущерба или что такой ущерб может иметь место до всестороннего рассмотрения данного дела, и
- что испрашиваемая правовая защита может быть предоставлена по существу вопроса в ходе окончательного слушания. В случаях, касающихся окружающей среды, может быть достаточно показать, что нарушаются или могут быть нарушены соответствующие положения или правила. В чрезвычайных или других серьезных случаях трибунал иногда выносит предварительное запрещение, не проводя слушаний, на основе судоговорения и свидетельских показаний.

Конвенция предусматривает, что судебное запрещение и другие средства правовой защиты «должны быть адекватными и эффективными». Адекватность предполагает, что запрещение должно обеспечить полную компенсацию нанесенного ущерба и предотвратить ущерб в будущем. Оно также может предусматривать меры восстановления. Требование о том, что средства правовой защиты должны быть эффективными, означает, что они должны быть такими, чтобы их можно было эффективно привести в исполнение. Стороны должны стремиться устранять любые потенциальные барьеры на пути обеспечения соблюдения судебных запретов и других мер.

Вариант, когда может быть использовано судебное запрещение

В Венгрии предварительное судебное запрещение может быть издано:

- если оно необходимо для предотвращения ущерба;

- если оно необходимо для предотвращения изменения фактологической базы судебного разбирательства; или
- если оно необходимо в других случаях, заслуживающих особого внимания.

Справедливые процедуры

предполагают, что весь процесс, включая принятие окончательного постановления органом, принимающим решение, должен быть беспристрастным, не предубежденным, не подверженным фаворитизму и бескорыстным.

Беспристрастные процедуры — это те процедуры, которые исключают возможность применения закона чрезмерно суровым или техническим образом.

Если суд находит, что любое из этих условий выполнено, он должен после этого установить, что вынесение такого судебного запрещения принесет больше пользы, чем вреда. Эта правовая проверка позволяет суду установить целесообразность запрещения в данном конкретном случае.

конкретном случае.

В дополнение к конкретным средствам правовой защиты п. 4 ст. 9 обязывает стороны обеспечивать, чтобы процедуры рассмотрения, упомянутые в пп. 1, 2 и 3, были «справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами».

Справедливые процедуры также должны применяться в равной степени ко всем лицам, независимо от их положения, расы, национальной принадлежности или других неправомерных критериев. (Хотя справедливость с точки зрения правосудия может предусматривать не дискриминацию и по другим признакам, помимо тех, которые указаны здесь, как, например, возраст, пол, вероисповедание и т.п.)

Фактор своевременности также весьма важен для процедур рассмотрения, указанных в ст. 9. Это требование подкрепляет требование п. 1, в соответствии с которым стороны должны обеспечить «быструю» процедуру рассмотрения. В соответствии с конвенцией стороны должны применять эту норму своевременности применительно к любому процессу рассмотрения, будь то в суде или другом органе по рассмотрению. Многие страны уже признали важность фактора своевременности в отправлении правосудия. Например, в Беларуси апелляции и жалобы в отношении административных решений, касающихся окружающей среды, должны рассматриваться в месячный срок с возможным продлением до двух месяцев. В Ирландии суды имеют право брать дела из списка дел, назначенных к слушанию, и

рассматривать их незамедлительно, если данное дело касается неотложных вопросов, чувствительных к фактору времени⁷.

Наконец, конвенция обязывает стороны обеспечивать процедуры рассмотрения, которые «не связаны с недоступно высокими затратами». Расходы по оспариванию какого-либо решения, подпадающего под действие конвенции, или обеспечению исполнения национального природоохранного законодательства не должны быть настолько высокими, чтобы это могло перекрыть доступ общественности — независимо от того, идет ли речь об отдельных лицах или НПО — к процедуре рассмотрения в соответствующих случаях.

Для соблюдения этого обязательства стороны могут воспользоваться различными механизмами, включая механизмы отказа и возмещения расходов.

Расходы

Расходы, связанные с обращением в суд, могут включать:

- судебные издержки,
- гонорар адвоката,
- транспортные расходы свидетелей,
- гонорар экспертов.

Эти виды расходов представляют собой для общественности существенную финансовую преграду. Некоторые страны приняли меры по их сокращению:

- в Словакии НПО освобождены от уплаты судебных издержек.
- в Австрии подача жалобы в связи с отказом в доступе к информации не влечет денежных расходов, и для ее подачи истцу нет необходимости обращаться за помощью к адвокату.

- Во многих странах гонорар адвоката оплачивается стороной, выигравшей дело. Кроме того, в Соединенных Штатах представители общественности, возбудившие дело в порядке обеспечения соблюдения законодательства в общественных интересах, могут не оплачивать расходы на защитника, даже если дело проиграно или прекращено.

3.2. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ

Препятствия, о которых идет речь в п. 5 ст. 9, могут, в частности, включать:

- финансовые препятствия,

⁷ Орхусская конвенция: руководство по осуществлению, ООН, Нью-Йорк и Женева, 2000.

- ограничение статуса,
- трудности в получении юридической консультации,
- нечеткие процедуры рассмотрения,
- взяточничество,
- неосведомленность органов рассмотрения,
- слабая система обеспечения соблюдения решений.

Кроме того, нарушения природоохранного законодательства обычно трудно доказать без четких экологических стандартов, четких норм выбросов, указанных в разрешениях, регулярного контроля над выбросами и соответствующей отчетности.

Конвенция уже предусматривает и поощряет введение в действие различных систем, которые позволят расширить возможности доступа к правосудию. Например, положения ст. 9 поощряют широкое толкование субъектов, которые могут возбудить процедуру рассмотрения в соответствии с национальным законодательством. Широкое толкование, которое дает, в целом, любому заинтересованному лицу или организации возможность оспорить принятые решения, позволяет в значительной степени снизить основную преграду для доступа к правосудию, тем более что опыт некоторых стран свидетельствует о том, что это не очень сильно скажется на работе судов или других трибуналов. Ст. 9 также обязывает обеспечивать рассмотрение беспристрастными и независимыми органами. Когда страны обеспечивают независимость и беспристрастность судебных, административных и других органов по рассмотрению, снижаются и институциональные барьеры на пути доступа к правосудию.

Ст. 9 предусматривает необходимость доступа к правосудию, которое было бы доступно для представителей общественности. Существуют примеры преодоления некоторых финансовых преград на пути доступа к правосудию, такие, как бесплатные варианты доступа к судам, возложение обязанности по оплате судебных издержек на нарушителей, снижение судебных издержек и использование альтернатив залоговым требованиям. Кроме того, некоторые страны создают и поддерживают работу отделений по оказанию правовой помощи, которые дают отдельным лицам и гражданским организациям бесплатные или дешевые юридические консультации. В Польше отдельные лица и организации, которые не могут покрыть расходы, связанные с обращением в суд, могут иметь право на адвоката, назначаемого судом. Другие страны, такие, как Армения, Венгрия, Канада, Нидерланды, Республика Молдова, Российская Федерация, Словакия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Украина и Чешская Республика, располагают центрами юридической помощи, финансируемыми из частных источников или созданными на базе высших учебных заведений. В этих случаях устранение правительством технических препятствий

на пути создания, работы и финансирования соответствующей некоммерческой организации имеет исключительно большое значение для обеспечения дальнейшей работы таких центров юридической помощи, финансируемых из частных источников.

Во многих странах административные или судебные постановления фактически сводятся на «нет» в результате задержек с обеспечением их исполнения или в результате отсутствия такой системы исполнения. Для исправления этого положения многие страны облачают органы по рассмотрению полномочиями, позволяющими им обеспечивать исполнение собственных постановлений. Например, в Российской Федерации гражданские и арбитражные процедуры получают поддержку в виде специальных институтов судебных исполнителей в порядке обеспечения исполнения судебных решений с помощью системы штрафов. В Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах и других государствах, в которых действует система обычного права, несоблюдение судебного распоряжения может квалифицироваться как неуважение к суду, которое в итоге наказывается штрафом или тюремным заключением. Выплата компенсации может обеспечиваться с помощью разнообразных средств, начиная от ареста товаров и собственности и конфискации банковских счетов и заканчивая наложением ареста на заработную плату.

Наконец, у стран есть много вариантов облегчить бремя доказательств по данному делу. В этой связи большое значение приобретают четкие природоохранные законы, правила и нормы.

Например, четкие уровни выбросов, указанные в разрешениях, и четкие нормы поведения, с которыми можно сопоставить фактические выбросы и действия, могут значительно повысить шансы данного лица на обеспечение соблюдения закона. Когда какое-либо лицо получает информацию об установленных уровнях выбросов, подлежащих соблюдению крайних сроках и других обязательных правовых требованиях, указанных в нормативных правовых актах, правилах или разрешениях, ему легче выявить и доказать нарушение. Закон, который просто запрещает «вредное» или «опасное» загрязнение — это закон, обеспечить последовательное соблюдение которого на основании п. 3 ст. 9 более трудно и который вынуждает гражданских исполнителей заниматься сложными научными и политическими вопросами. В случае четких норм поведения единственный вопрос, который должен быть решен, заключается в выяснении того, нарушил ли ответчик юридические нормы, распоряжения или условия разрешения.

Глава IV

ПРАВО ОБЩЕСТВЕННОСТИ НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В соответствии с действующим законодательством КР субъектами правоотношений являются: физические лица (граждане), юридические лица (предприятия, организации вне зависимости от форм собственности), министерства и ведомства, Кыргызская Республика. Так, в соответствии со ст. 7 Гражданского кодекса Кыргызской Республики: «Гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законодательством, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены им, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности».

Под этим следует понимать, что законодательством Кыргызской Республики не могут быть предусмотрены все возможные основания возникновения правоотношений между субъектами права. Связано это с тем, что общество постоянно находится в развитии, законодательство же, в силу своей объемности и сложности процедур принятия законов, не может изменяться постоянно. Для этого и введены понятия «смысла гражданского законодательства» (то есть, вопросы, затрагивающие гражданские правоотношения), «общих начал» (то есть, принцип логичности, обязательности исполнения обязательств сторонами гражданских правоотношений и т.д.).

В соответствии же со ст. 8 Гражданского кодекса КР: «Граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права».

Гражданские права гражданина принадлежат ему с момента его рождения, юридические лица приобретают права с момента государственной регистрации.

Гражданское законодательство основывается на признании равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса КР).

Защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав (как для физических лиц, так и для юридических лиц) осуществляет суд в соответствии

с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством или договором.

Законом или договором может быть предусмотрено урегулирование спора между сторонами до обращения в суд (мирным путем, во внесудебном порядке).

Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суде (ст. 10 Гражданского кодекса КР).

Административный порядок защиты гражданских прав предусматривает разрешение споров, восстановление в правах, пресечение противоправных действий субъектов права посредством предписаний, постановлений, актов уполномоченных органов (административных органов, органов местного самоуправления, министерств и ведомств), принятых в соответствии с действующим законодательством КР.

Судами общей юрисдикции рассматриваются гражданские, уголовные дела, дела в административной сфере.

Любое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод или охраняемых законом интересов. Отказ от права на обращение в суд недействителен (ст. 4 Гражданского процессуального кодекса КР).

Лицами, участвующими в деле, признаются: стороны (истец и ответчик), третьи лица с самостоятельными требованиями на предмет спора либо без самостоятельных требований, лица, обращающиеся в суд за защитой прав других лиц или вступающие в процесс для дачи заключения (ст. 34 Гражданского процессуального кодекса).

Следует отметить, что гражданские дела рассматриваются по заявлению (иску) субъекта права, уголовные же дела рассматриваются по представлению правоохранительных органов, органов прокуратуры лишь на основании постановления «О возбуждении уголовного дела» после проведения следственных мероприятий либо в порядке частного обвинения.

В случае несогласия одной из сторон с решением суда первой инстанции эта сторона имеет право обжаловать решение в суде второй инстанции (в городе Бишкек — это городской суд, в сельской местности — областной). Последней инстанцией судов общей юрисдикции является Верховный суд, его решение окончательное и обжалованию не подлежит. Порядок рассмотрения предусмотрен Гражданским процессуальным кодексом Кыргызской Республики.

По результатам референдума 2003 года арбитражные суды были включены в систему судов общей юрисдикции, которые разрешают споры в экономической сфере и в настоящее время порядок рассмотрения такого рода

споров предусмотрен в Гражданском процессуальном кодексе. В соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики (Гражданский кодекс КР, Гражданский процессуальный кодекс КР, кодекс КР «Об административной ответственности», Закон КР «О защите прав потребителей») предусматривает ряд льгот истцу при подаче искового заявления (уплата государственной пошлины), а также по выплатам судебных издержек. Эти льготы касаются как юридических лиц, так и граждан.

Конституционный суд — высший судебный орган в Кыргызской Республике, наделенный функцией защиты Конституции, который призван защищать конституционные права граждан и юридических лиц.

Так, в соответствии с п. 4, ст. 637 кодекса КР «Об административной ответственности» указывается: «В случае прекращения производства по делу об административном нарушении образовавшиеся издержки, а равно издержки, подлежащие взысканию с лица, признанного несостоятельным, а также издержки, связанные с выплатой сумм переводчику, относятся на счет государственного бюджета».

Это следует понимать следующим образом: как сторона-заявитель, так и сторона-ответчик при прекращении производства по делу освобождаются от уплаты всех издержек (госпошлина, почтовые расходы, расходы на оплату переводчика и иные расходы).

В соответствии со ст. 16 закона КР «О защите прав потребителей»: «Потребители по искам, связанным с нарушением их прав ..., органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы) по искам, предъявляемым в интересах потребителя, группы потребителей, неопределенного круга потребителей, освобождаются от уплаты государственной пошлины».

Гражданским процессуальным кодексом КР также предусмотрен ряд льгот для определенных категорий граждан и их общественных объединений, а также для отдельных категорий юридических лиц при уплате государственной пошлины и уплатах судебных издержек. Так, в соответствии со ст. 102 Гражданского процессуального кодекса КР (ГПК) от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым в судах, освобождаются:

1) истцы — по искам о взыскании заработной платы и других сумм в порядке оплаты труда и другим требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений;

2) истцы — по искам, вытекающим из авторского права, из права на изобретение, полезную модель, промышленный образец, а также из других прав на интеллектуальную собственность;

3) истцы — по искам о взыскании алиментов, юридические и физические лица — за выдачу им документов в связи с делами о взыскании алиментов;

4) истцы — по искам о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, а также смертью кормильца;

5) органы социального страхования — по регрессным искам о взыскании с причинителя вреда сумм пособий и пенсий, выплаченных потерпевшему или членам его семьи;

б) органы внутренних дел и налоговой полиции, другие государственные или общественные органы и органы местного самоуправления — по требованиям о взыскании расходов по розыску лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов, возмещения вреда, причиненного увечьем, иным повреждением здоровья или смертью кормильца, налогов и других обязательных платежей в доход государства и органов местного самоуправления, по розыску должника и его имущества или ребенка, отобранного у должника по решению суда;

7) истцы — по искам о возмещении материального ущерба, причиненного преступлением;

8) лица, обратившиеся в суд в случаях, предусмотренных законом, с заявлением в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц, государственных или общественных интересов;

9) стороны — по спорам, связанным с возмещением вреда, причиненного гражданину незаконным осуждением, незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным применением в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде либо незаконным наложением административного взыскания в виде ареста;

10) истцы — по искам, связанным с защитой прав потребителей;

11) истцы — по искам, связанным с выдачей охранный судебного ордера.

Законодательством Кыргызской Республики могут быть предусмотрены другие случаи освобождения сторон от уплаты государственной пошлины в доход государства.

Гражданин с учетом его имущественного положения может быть освобожден судом от уплаты государственной пошлины и иных судебных расходов в доход государства полностью или частично.

В соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики осуществление (исполнение) решений суда по гражданским, экономическим и административным делам, а также приговоры и решения по уголовным делам по искам в отношении собственности осуществляют судебные исполнители.

Ст. 5 Гражданского кодекса Кыргызской Республики определено применение гражданского законодательства по аналогии. *В случаях, когда гражданские отношения между субъектами права (имущественные споры, о компенсациях, о наложении взысканий, и т.д.) прямо не урегулированы законодательством или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай делового оборота, к таким отношениям, поскольку это не противоречит их существу, применяется норма гражданского законодательства, регулирующая сходные отношения (аналогия закона).*

При невозможности использования в указанных случаях аналогии закона права и обязанности сторон определяются, исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства (аналогия права) и требований добросовестности, разумности и справедливости. Не допускается применение по аналогии норм, ограничивающих гражданские права и устанавливающих ответственность.

Разбирательство дел во всех судах открытое (ст. 12 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики). Этой же статьей ГПК КР (п. 3, ст. 12) определяется порядок проведения закрытых заседаний.

Рассмотрение дел и объявление решений в закрытых судебных заседаниях осуществляются:

- *по делам, содержащим сведения, составляющие государственную тайну,*
- *по другим делам, когда это предусмотрено законом,*
- *при удовлетворении ходатайства участвующего в деле лица, ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны, неразглашения сведений о частной жизни граждан или на иные обстоятельства, гласное обсуждение которых способно помешать правильному рассмотрению дела.*

В настоящий момент в Кыргызской Республике продолжают реформы в судебной системе, активно идет законотворческий процесс. Несмотря на это международные наблюдатели отмечают, что судебная система остается очень слабой и недостаточной для эффективной реализации главной своей цели — защиты и восстановления нарушенных прав.

4.1. ВОЗМОЖНОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ В СУД, ПРЕДУСМОТРЕННАЯ ЗАКОНОМ

В Кыргызстане и частные, и юридические лица имеют право подать судебную претензию. Согласно Конституции КР⁸ от 02.02.2003, правосудие в Кыргызской Республике осуществляется только судом.

➤ Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства.

➤ Судебная система Кыргызской Республики устанавливается Конституцией КР и законами КР и состоит из Конституционного суда КР, Верховного суда КР и местных судов.

➤ Конституционным законом могут учреждаться специализированные суды.

➤ Создание чрезвычайных судов не допускается.

➤ Организация и порядок деятельности судов определяется законодательством.

Конституционный суд Кыргызской Республики является высшим органом судебной власти по защите Конституции КР.

Согласно ст. 5 ГПК Кыргызской Республики:

1. Суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, заинтересованного в защите своих прав, свобод или охраняемых законом интересов.

2. В случаях, предусмотренных настоящим кодексом и другими законами, гражданское дело может быть возбуждено по заявлению лица, вступающего в защиту прав, свобод или охраняемых законом интересов другого лица, а также в защиту интересов неопределенного круга лиц либо в защиту государственных или общественных интересов.

Ст. 9 Уголовно-процессуального кодекса⁹ предусматривает, что каждому лицу гарантируется защита его прав и свобод в суде. Государство должно обеспечить потерпевшего доступом к правосудию и возмещением ущерба, вызванного преступлением.

⁸ В настоящий момент идет принятие внесенных и изменений в Конституцию КР, но новый документ еще не был опубликован и в данном руководстве мы используем Конституцию под редакцией 2003 г.

⁹ УПК, 1999 г.

4.2. ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ПРАВОСПОСОБНОСТЬ

Согласно Конституции КР:

➤ *Верховный суд Кыргызской Республики является высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного и административного судопроизводства, а также по иным делам, предусмотренным законами Кыргызской Республики.*

➤ *Верховный суд Кыргызской Республики осуществляет надзор за судебной деятельностью местных судов в форме пересмотра судебных актов по жалобам участников судебного процесса. Полномочия Верховного суда КР на оставление в силе актов местных судов, их изменение или принятие нового решения по делу устанавливаются законом.*

Гражданский процессуальный кодекс

Ст. 4. Право на обращение в суд за защитой

➤ *Любое заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод или охраняемых законом интересов. Отказ от права на обращение в суд недействителен.*

➤ *В случаях, предусмотренных настоящим кодексом и другими законами, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться в суд для защиты государственных или общественных интересов.*

➤ *Если законодательством установлен для определенной категории дел досудебный порядок урегулирования либо он предусмотрен договором, такие дела могут быть переданы на рассмотрение суда лишь после соблюдения этого порядка.*

Ст. 140. Основания для обеспечения иска

По заявлению лиц, участвующих в деле, суд может принять меры к обеспечению иска. Обеспечение иска допускается во всяком положении дела, если непринятие таких мер может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда.

Ст. 141. Меры по обеспечению иска

➤ Мерами по обеспечению иска могут быть:

- *наложение ареста на имущество или денежные средства, принадлежащие ответчику и находящиеся у него или у других лиц. Арест на денежные средства налагается в пределах суммы иска и судебных расходов;*
- *запрещение ответчику совершать определенные действия;*

- *запрещение другим лицам передавать имущество или выполнять по отношению к нему иные обязательства;*
 - *приостановление реализации имущества в случае предъявления иска об освобождении имущества от ареста;*
 - *приостановление взыскания по исполнительному документу, оспариваемому должником в судебном порядке.*
- В необходимых случаях суд может принять иные меры по обеспечению иска, которые отвечают целям, указанным в статье 140 настоящего Кодекса. Судом может быть допущено несколько видов обеспечения иска.
- При нарушении запретов, указанных в подпунктах 2 и 3 пункта 1 настоящей статьи, виновные лица привлекаются судом к административной ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Кроме того, истец вправе требовать с этих лиц возмещения убытков, причиненных неисполнением определения об обеспечении иска.

Ст. 203. Решение, обязывающее ответчика совершить определенные действия

- При вынесении решения, обязывающего ответчика совершить определенные действия, не связанные с передачей имущества или денежных сумм, суд в том же решении может указать, что если ответчик не исполнит решение в течение установленного срока, то истец вправе произвести эти действия за счет ответчика со взысканием с него необходимых расходов.
- Если указанные действия могут быть совершены только ответчиком, суд устанавливает в решении срок, в течение которого решение должно быть исполнено.
- Решение, обязывающее юридических лиц или коллегиальный орган совершить определенные действия (принять решение), не связанные с передачей имущества или денежных сумм, исполняется их руководителем в установленный судом срок. В случае неисполнения решения без уважительных причин суд, вынесший решение, либо судебный исполнитель применяет в отношении руководителя юридического лица или коллегиального органа меры, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики об исполнительном производстве.

4.3. ИЗДЕРЖКИ

Согласно Конституции КР

- *Каждому гражданину Кыргызской Республики обеспечивается квалифицированная юридическая помощь и защита прав и свобод, гарантируемых Конституцией КР. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.*

➤ *Контроль над соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике и возлагается на омбудсмена КР.*

Гражданский процессуальный кодекс

Ст. 97. Судебные расходы

Судебные расходы состоят из государственной пошлины и издержек, связанных с производством по делу и исполнением решений, определений и постановлений.

Ст. 105. Издержки, связанные с рассмотрением дела

К издержкам, связанным с рассмотрением дела, относятся:

- *суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам и специалистам;*
- *расходы по производству осмотра на месте;*
- *расходы по розыску ответчика;*
- *расходы по ведению дела и исполнению судебных актов;*
- *расходы, связанные с публикациями и объявлениями по делу;*
- *почтовые расходы, связанные с рассмотрением дела;*
- *расходы, связанные с исполнением судебных актов.*

Ст. 109. Распределение судебных расходов между сторонами

➤ *Стороне, в пользу которой состоялось решение, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы, хотя бы эта сторона и была освобождена судом от уплаты судебных расходов в доход государства. Если иск удовлетворен частично, то указанные в настоящей статье суммы присуждаются истцу пропорционально размеру удовлетворенных судом исковых требований, а ответчику пропорционально той части исковых требований, в которой истцу отказано.*

➤ *Правила, изложенные в пункте 1 настоящей статьи, относятся также к распределению судебных расходов, понесенных сторонами в связи с ведением дела в апелляционной и надзорной инстанциях.*

➤ *Если суд вышестоящей инстанции, не передавая дело на новое рассмотрение, изменит состоявшееся решение или вынесет новое решение, он соответственно изменяет распределение судебных расходов.*

Ст. 111. Возмещение расходов по оплате помощи представителя

➤ *Стороне, в пользу которой состоялось решение, суд присуждает с другой стороны понесенные ею расходы по оплате помощи представителя в разумных пределах и с учетом конкретных обстоятельств.*

➤ *В случае, если в соответствии с установленным порядком помощь адвоката была оказана стороне, в пользу которой состоялось решение, бес-*

платно, указанная сумма взыскивается с другой стороны в пользу лица, осуществляющего юридическую практику.

Ст. 112. Распределение судебных расходов при отказе от иска и заключении мирового соглашения

➤ При отказе истца от иска понесенные им расходы ответчиком не возмещаются. Если же истец не поддерживает своих требований вследствие добровольного удовлетворения их ответчиком после предъявления иска, то суд по просьбе истца присуждает с ответчика все понесенные истцом по делу судебные расходы и расходы по оплате помощи представителя.

➤ Если при заключении мирового соглашения стороны предусмотрели порядок распределения судебных расходов и расходов по оплате помощи представителя, расходы распределяются в соответствии с их соглашением. Если же такого соглашения достигнуто не было, суд решает вопрос распределения судебных расходов и расходов по оплате помощи представителя по правилам настоящей статьи и ст. 109-111 настоящего кодекса.

Ст. 113. Возмещение сторонам судебных расходов

➤ При отказе полностью или частично в иске лицам, обратившимся в суд в предусмотренных законом случаях с заявлением в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц, ответчику возмещаются за счет средств соответствующего бюджета понесенные... им судебные расходы, связанные с рассмотрением дела, полностью или пропорционально той части исковых требований, в которой истцу отказано.

➤ При отказе истцу в иске судебные расходы, понесенные ответчиком, привлеченным судом в порядке, предусмотренном п. 1 ст. 40 настоящего кодекса, возмещаются из средств соответствующего бюджета.

➤ В случае удовлетворения иска об освобождении имущества от ареста истцу возмещаются из средств соответствующего бюджета понесенные им судебные расходы.

Ст. 114. Возмещение судебных расходов, понесенных судом при рассмотрении дела

➤ Судебные расходы, понесенные судом в связи с рассмотрением дела, и государственная пошлина, от уплаты которых истец был освобожден, взыскиваются в соответствующий бюджет с ответчика, не освобожденного от уплаты судебных расходов, пропорционально удовлетворенной части исковых требований.

➤ При отказе в иске судебные расходы, понесенные судом в связи с рассмотрением дела, взыскиваются соответствующий бюджет с истца, не освобожденного от уплаты судебных расходов.

➤ Если иск удовлетворен частично, а ответчик освобожден от уплаты судебных расходов, издержки, понесенные судом в связи с рассмотрением дела, взыскиваются в соответствующий бюджет с истца, не освобожденного от уплаты судебных расходов, пропорционально той части исковых требований, в удовлетворении которых ему отказано.

➤ Если обе стороны освобождены от уплаты судебных расходов, то издержки, понесенные судом в связи с рассмотрением дела, относятся за счет средств соответствующего бюджета.

➤ В случае объявления розыска лица, уклоняющегося от уплаты причитающихся с него платежей, суд взыскивает с него расходы по производству розыска в доход соответствующего бюджета.

Ст. 104. Возврат государственной пошлины

➤ Уплаченная государственная пошлина возвращается полностью или частично в случаях:

- внесения пошлины в большем размере, чем требуется по действующему законодательству;
 - отказа в принятии заявления;
 - возвращения заявления по основаниям, предусмотренным статьей 136 настоящего кодекса;
 - прекращения производства по делу по основаниям, предусмотренным подпунктами 1, 2 и 6 статьи 221 настоящего кодекса;
 - оставления заявления без рассмотрения по основаниям, предусмотренным подпунктами 1 и 2 статьи 223 настоящего кодекса;
 - удовлетворения жалобы о пересмотре судебного акта и отмены обжалуемого судебного акта.
 - В случае, предусмотренном подпунктом 1 пункта 1 настоящей статьи, государственная пошлина возвращается в сумме, излишне внесенной.
 - Государственная пошлина подлежит возврату и в иных случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.
 - Возврат государственной пошлины производится государственными налоговыми органами через финансово-кредитные учреждения по месту ее зачисления в бюджет на основании определения суда при условии подачи заявления в суд до истечения годичного срока со дня поступления пошлины в бюджет.
- Государственная пошлина не возвращается в случаях:
- отказа истца от иска;
 - уменьшения истцом своих требований;
 - окончания дела мировым соглашением сторон.

Статья 106. Суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам

➤ Свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам возмещаются расходы по проезду и найму жилого помещения, понесенные ими в связи с явкой в суд, а также выплачиваются суточные.

➤ Эксперты и специалисты получают вознаграждение за работу, выполненную ими по поручению суда, если эта работа не входит в круг их служебных обязанностей. Размер вознаграждения определяется судом с учетом мнения экспертов и специалистов в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

➤ Оплата труда переводчиков и выплата им понесенных расходов в связи с явкой в суд производится за счет соответствующего бюджета.

➤ За работающими лицами, вызываемыми в суд в качестве свидетелей, сохраняется средний заработок по месту работы за время их отсутствия в связи с явкой в суд. Свидетели, не состоящие в трудовых отношениях, за отвлечение их от обычных занятий получают вознаграждение с учетом фактической затраты времени, исходя из установленного минимального размера оплаты труда.

4.4. УЩЕРБ И СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

Гражданский кодекс

Ст. 10. Судебная защита гражданских прав

➤ Защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет суд в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством или договором.

➤ Законом или договором может быть предусмотрено урегулирование спора между сторонами до обращения в суд.

➤ Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд.

Ст.11. Способы защиты гражданских прав

Защита гражданских прав осуществляется путем:

- признания права;
- восстановления положения, существовавшего до нарушения права;
- пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- признания сделки недействительной и применения последствий ее недействительности;

- признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- самозащиты гражданских прав;
- присуждения к исполнению обязанности в натуре;
- возмещения убытков;
- взыскания неустойки;
- компенсации морального вреда;
- прекращения или изменения правоотношения;
- неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего законодательству;
- иными способами, предусмотренными законом.

Уголовно-процессуальный кодекс (УПК)

Ст. 9. Судебная защита

- Каждому гарантируется в любой стадии процесса судебная защита его прав и свобод.
- Потерпевшему обеспечивается доступ к правосудию и компенсация причиненного ущерба в случаях и порядке, установленных законом.

4.5. АЛЬТЕРНАТИВНОЕ РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

Согласно Конституции КР

- По решению собрания граждан, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории айылов, поселков, городов из числа аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом, могут учреждаться суды аксакалов.
- Суды аксакалов рассматривают переданные по соглашению сторон на их рассмотрение имущественные, семейные споры и иные предусмотренные законом дела, с целью достижения примирения сторон и вынесения справедливого, не противоречащего закону решения.
- Решения судов аксакалов могут быть обжалованы в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Гражданский процессуальный кодекс

Ст. 24. Передача спора на разрешение суда аксакалов

В случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, гражданское дело по соглашению сторон может быть передано на разрешение суда аксакалов.

Статья 32-1. Передача споров на разрешение третейскому суду

По соглашению сторон спор, подведомственный суду, в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, до принятия решения в суде первой инстанции может быть передан на рассмотрение третейскому суду.

Деятельность третейских судов урегулирована законом Кыргызской Республики «О Третейском суде Кыргызской Республики» от 28.06.2002.

Исполнение решений

Конституция КР:

➤ Вступившие в законную силу акты судов Кыргызской Республики обязательны для всех государственных органов, хозяйствующих субъектов, общественных объединений, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории республики.

➤ Неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению судебных актов, а также вмешательство в деятельность судов влекут установленную законом ответственность.

Гражданский процессуальный кодекс

Ст. 14. Обязательность судебных актов

➤ Суд принимает по гражданским делам судебные акты в форме решения, определения и постановления.

➤ Вступившие в законную силу акты судов Кыргызской Республики по гражданским делам обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, должностных лиц и граждан, юридических лиц независимо от форм собственности и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Кыргызской Республики.

➤ Неисполнение судебных актов, вступивших в законную силу, без уважительных причин, а равно любое иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.

➤ Обязательность судебных актов не лишает заинтересованных лиц, не участвующих в деле, возможности обратиться в суд за защитой своих нарушенных или оспариваемых прав.

Ст. 212. Исполнение решения

Решение приводится в исполнение после вступления его в законную силу в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики об исполнительном производстве, кроме предусмотренных этим законодательством случаев немедленного исполнения.

Уголовно-процессуальный кодекс

Ст. 143. Исполнение приговора и определения суда в части гражданского иска

При удовлетворении судом гражданского иска приговор, а также определение о применении принудительных мер медицинского характера в части гражданского иска исполняются в порядке, предусмотренном законом об исполнительном производстве.

Закон «Об исполнительном производстве и о статусе судебных исполнителей»

Ст. 3. Задачи судебных исполнителей

На судебных исполнителей возлагаются задачи по исполнению решений, определений и постановлений по гражданским, арбитражным и административным делам, приговоров, определений и постановлений по уголовным делам в части имущественных взысканий, исполнение в предусмотренных настоящим Законом случаях решений и постановлений иных органов.

Ст. 11. Органы исполнительного производства

➤ Исполнение судебных актов и актов других органов Кыргызской Республики возлагается на судебных исполнителей, численность которых определяется президентом Кыргызской Республики по представлению директора Судебного департамента.

➤ Иные органы, организации и должностные лица осуществляют исполнительные действия в силу прямого указания закона об этом либо по требованию судебного исполнителя.

➤ В случаях, предусмотренных законодательством, исполнение судебных актов и актов других органов осуществляется при участии сотрудников органов внутренних дел Кыргызской Республики.

➤ Исполнительный документ, в котором содержатся требования судебных актов и актов других органов о взыскании денежных средств, может быть направлен взыскателем непосредственно в банк или иную финансово-кредитную организацию, если взыскатель располагает сведениями об имеющихся там счетах должника и о наличии на них денежных средств, либо судебному исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном настоящим законом. Банк или иная финансово-кредитная организация, осуществляющие обслуживание счетов должника, в трехдневный срок со дня получения исполнительного документа от взыскателя или судебного исполнителя исполняют содержащиеся в исполнительном документе требования о взыскании денежных средств либо делают отметку о полном или частичном неисполнении указанных требований в связи с отсутствием на счетах

должника денежных средств, достаточных для удовлетворения требований взыскателя.

Если банк или другое кредитное учреждение, в которое был представлен исполнительный лист, не исполняет судебное решение о взымании средств, принятое судом, суд должен наложить штраф на этот банк или кредитное учреждение в размере до 50% от суммы, подлежащей взыманию. Повторный отказ банка и другого кредитного учреждения исполнить судебные решения, принятые судом арбитража, является основанием для отзыва лицензии на банковскую деятельность. Неисполнение действия, обозначенного в исполнительном листе, лицом, в обязанности которого входит исполнение этих действий, должно влечь за собой наложение штрафа в размере 100 минимальных ежемесячных заработных плат. Оплата штрафа не освобождает от обязанности исполнить судебное решение.

Если должник не имеет средств, достаточных для исполнения решения суда арбитража, взымание может быть обращено на собственность, которая принадлежит должнику, в соответствии с процедурой, установленной законом.

Глава V

ВНЕСУДЕБНЫЙ И СУДЕБНЫЙ МЕХАНИЗМЫ

В нашей практике нередки случаи, когда права граждан и их объединений на благоприятную окружающую среду для жизни и здоровья нарушаются. И встает проблема, куда и к кому обратиться за защитой. В данной главе мы отошли от используемого ранее стиля — только сухое изложение норм и фактов, и предлагаем четыре урока по изучению механизмов и процедур защиты своих прав на благоприятную окружающую среду для лиц, не имеющих юридического образования, но столкнувшихся с нарушением их прав.

УРОК 1. ОБРАЩЕНИЕ В ВЫШЕСТОЯЩУЮ ИНСТАНЦИЮ

Попытайтесь ответить себе на вопрос, всегда ли вы, совершая определенные действия, можете предвидеть весь спектр последствий, которые могут стать результатом ваших действий? Думаю, что многие из вас ответят, что предугадать все невозможно. Так и происходит в данном случае. Представьте, что какое-либо лицо или организация решили построить мойку автомашин напротив вашего дома. Для этого хозяину будущего проекта необходимо получить пакет разрешительных документов из государственных органов, что он и считает в данном случае достаточным и не всегда, поверьте, ему придет в голову, что его безобидная мойка автомашин может нарушить чьи-то права. А впоследствии выясняется, что сточные воды от этой мойки вместе с разного рода химическими моющими средствами стекают именно в пруд, где плавают ваши утки и гуси. Необходимо помнить, что не всегда лицо намеренно нарушает ваши права. В таком случае у вас есть возможность обратиться к самому нарушителю права для устранения этих негативных последствий, в нашем варианте это — хозяин мойки автомашин. Он ведь тоже заинтересован в нормальном функционировании своего бизнеса, а не в том, чтобы ходить по инстанциям, доказывая свою правоту, или же приостанавливать свое дело до вынесения заключения экспертизы, которую вы, конечно же, намерены обжаловать, если все же вашим гусям вновь предложат плавать во вредной воде. Если же никаких действий со стороны субъекта, нарушившего право, не последовало, то вы можете направиться в те государственные органы, которые, выдавая разрешительные документы, не предусмотрели таковые негативные последствия, которые и нарушили ваше право на благоприятную окружающую среду (в данном случае):

- Государственное агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства при правительстве Кыргызской Республики;
- Санэпидемстанция (Министерство здравоохранения).

Возможность обращения с жалобой на действия должностного лица или органа к вышестоящему лицу предусмотрена законом КР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». В соответствии с данным законом граждане могут обращаться с предложениями, заявлениями, жалобами к должностным лицам государственных органов, органов общественных объединений, учреждений, организаций и предприятий, независимо от формы собственности.

Обращения в виде жалоб, заявлений и предложений могут быть:

- Индивидуальными.
- Коллективными.

А также:

- Устными.
- Письменными.

Необходимо помнить, что если вы подаете коллективную жалобу, то вам необходимо собрать под жалобой подписи всех лиц, от имени которых подается жалоба, и ни в коем случае не занимайтесь подделкой подписей. Бывали случаи, когда для придания важности тому или иному заявлению ставили поддельные подписи жильцов дома, а когда шло рассмотрение заявления, то выяснялось, что жильцы ни сном ни духом не знали, что они подали заявление. Это может поставить и вас в неловкое положение, а может быть и расценено как подделка документов (и тогда уже по отношению к вам могут быть применены статьи Уголовного кодекса).

Всегда в вводной части заявления или жалобы необходимо указывать от кого она, т.е. ваше имя и фамилию, ваш адрес и по возможности телефон. Это необходимо, чтоб вас могли пригласить в тот или иной орган, когда будет рассматриваться ваше заявление. Необходимо написать точный почтовый адрес с указанием почтового индекса для того, чтобы вам могли прислать ответ на ваше заявление.

Вышестоящая организация должна ответить вам в течение одного месяца, в случае отказа в удовлетворении вашего обращения отказ должен быть мотивированным, т.е. обоснованным, по тем вопросам, которые не требуют дополнительного изучения или проверки в течение 15 дней. В исключительных случаях (например, если требуется проведение экспертной оценки) срок на рассмотрение может быть увеличен еще на один месяц, но об этом вам должно быть сообщено официально.

Как мы уже говорили, жалоба может быть устной и письменной. Для более эффективного результата жалобу или заявление лучше оформлять в письменном виде. Как говорится, «слова к делу не пришьешь». Лучше всего отправлять ваше заявление через почтовые отделения. Для того, чтобы удостовериться в получении вашего заявления адресатом, можете направ-

вить письмо с уведомлением. Для экономии денежных средств можете отнести жалобу лично, тогда вам будет необходимо получить регистрационный номер в общем отделе или в канцелярии той организации, к которой вы обращаетесь, поскольку именно он и будет свидетельствовать, что вы обратились с жалобой в этот орган, и именно с этого момента начнет идти срок рассмотрения, предусмотренный законом.

Важно еще помнить, что чем жалоба короче и лаконичней, тем лучше, поскольку чиновнику совершенно не интересно будет узнать об исторической значимости пруда, где плавают ваши гуси, если основной вопрос касается именно окружающей среды. Поэтому пишите коротко и по существу. В громоздких жалобах, как правило, теряется смысл вашего обращения. Если у вас есть возможность воспользоваться услугами профессиональных юристов, то обязательно используйте такую возможность. Для этого не всегда обязательно обращаться в адвокатские бюро. Иногда такую помощь оказывают специализированные общественные организации или вы можете обратиться к знакомым юристам. Что это дает? Во-первых, тогда ваше заявление из перечисления проблем превратится в список норм, которые были нарушены действиями того или иного лица или организации, причем с указанием статьей. Во-вторых, то должностное лицо, которое будет рассматривать вашу жалобу, уже по достоинству оценит вашу подкованность по тому или иному вопросу и заниматься просто отписками уже не будет, дабы не поставить под сомнение свою профессиональную репутацию.

Обращение в прокуратуру

Одним из внесудебных механизмов реализации доступа к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды, является обращение с жалобой в органы прокуратуры.

Деятельность органов прокуратуры регламентирована Конституцией Кыргызской Республики, а также законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики».

Основной функцией прокуратуры является надзор за точным и единообразным исполнением законодательных актов, а также уголовное преследование и участие в судебном разбирательстве.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, охраны прав и свобод граждан **прокуратура осуществляет надзор:**

➤ за соблюдением законодательных актов органами местного самоуправления и подчиненными правительству Кыргызской Республики всеми органами исполнительной власти, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами за соответствием законам издаваемых ими актов, а также гражданами;

- за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;
- за соблюдением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями.

Прокуроры участвуют в рассмотрении дел судами. В случаях, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом, прокуратура осуществляет расследование преступлений.

Прокуратура осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц, каких-либо политических партий и иных общественных объединений. Запрещается вмешательство в деятельность прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий с целью повлиять или воспрепятствовать вынесению решения.

На противоречащий закону правовой акт либо на незаконное действие должностного лица прокурор выносит *протест*. Протест выносится на орган, издавший этот акт, либо в вышестоящий орган, при этом действие правового акта приостанавливается.

Если прокурору стало известно о нарушении закона, то прокурором вносится *представление* об устранении нарушения, которое направляется в государственный орган, общественное объединение или должностному лицу, полномочному устранить такого рода нарушение.

В тех случаях, когда нарушение закона имеет явный характер и если оно не будет незамедлительно устранено, существует опасность причинения серьезного вреда интересам государства, юридического лица или гражданина, прокурором вносится *предписание*.

О возбуждении уголовного дела или дисциплинарного производства в отношении гражданина или должностного лица прокурором выносится *постановление*.

В случаях, когда прокурору стало известно о реально готовящихся противоправных действиях, должностному лицу или гражданину прокурор письменно объявляет *предостережение* о недопустимости нарушения закона и разъясняет ответственность за совершение правонарушения.

Органы прокуратуры в соответствии с ее полномочиями разрешают заявления и жалобы, содержащие сведения о нарушении законов, а также иные заявления и жалобы, разрешение которых не относится к компетенции других органов.

Также прокурор имеет право в пределах своей компетенции обращаться в суд с оспариванием нормативных правовых актов, касающихся неопределенного круга лиц и нарушающих права и свободы граждан.

Таким образом, в случае нарушения закона вы имеете право обратиться с жалобой в прокуратуру.

Систему органов прокуратуры составляют:

- Генеральная прокуратура Кыргызской Республики;
- прокуратуры областей, города Бишкек и военная прокуратура Кыргызской Республики;
- межрайонные, городские, районные и приравненные к ним специализированные прокуратуры.

УРОК 2. КАК ОБРАТИТЬСЯ В ПРОКУРАТУРУ

Практика свидетельствует, что более эффективным способом отстаивания своих прав является обращение в районную прокуратуру, которая расположена по месту вашего жительства или нахождения, расположения (регистрации) государственного органа, организации, должностного лица, незаконные действия или бездействие которого вы обжалуете.

Если же там не предпринято никаких мер по разрешению вашего вопроса, то вам необходимо обратиться в вышестоящую прокуратуру, если же ответ вышестоящего прокурора на вашу жалобу вас не удовлетворил, то обращайтесь с жалобой в Генеральную прокуратуру.

Обращение в прокуратуру — в целом эффективный прием, поскольку, во-первых, он позволяет не нести особых материальных затрат, что является неизбежным при обращении в судебные органы, а во-вторых, позволяет прекратить нарушения уже на данном этапе.

Один из важнейших вопросов, с которым сталкивается заявитель,— это вопрос: «Как направить жалобу прокурору?»

В первую очередь, хотя закон «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (№ 8-1 от 5 июля 1995 года) предусматривает возможность обращения граждан в государственные органы как в письменной, так и в устной форме, в данном случае жалобу необходимо подавать в письменной форме. При этом вам необходимо удостовериться, что ваша жалоба зарегистрирована. Для этого при личной подаче жалобы лучше всего составить ее в двух экземплярах, один из которых вы сдадите, а на втором экземпляре, который вы оставите у себя, вам и поставят регистрационный номер. Другой способ, обеспечивающий возможность доказать подачу жалобы и отследить ее судьбу — направить жалобу заказным письмом с уведомлением.

Укажите в жалобе или заявлении, направленному прокурору, следующую информацию:

- свою фамилию, имя и отчество, год рождения, место проживания, служебный и домашний телефон;
- опишите обстоятельства, при которых вы считаете, что нарушается ваше право;
- укажите орган или должностное лицо, которые нарушили ваше право, а также те органы, в которые вы уже ранее обращались для рассмотрения этого дела;
- конкретно и четко опишите свою просьбу к органу, в который вы обращаетесь. По возможности аргументируйте свою позицию ссылкой на нормы существующего законодательства. Вы можете также приложить к заявлению проект запроса или решения этого органа, который будет использоваться при рассмотрении вашего обращения;
- приложите к своему заявлению или жалобе копии всех документов, которые свидетельствуют об обстоятельствах, на которые вы ссылаетесь в вашем обращении к прокурору;
- очень важно помнить, что ваше обращение должно быть четким, коротким и по существу дела и иметь как можно меньше эмоциональной окраски.

Все поступившие в прокуратуру жалобы должны быть рассмотрены в течение одного месяца. Ответ из прокуратуры на вашу жалобу должен быть мотивированным. Если в удовлетворении вашей жалобы отказано, то в ответе из прокуратуры должен быть разъяснен порядок обжалования принятого прокурором решения, а также право обращения в суд, если такое предусмотрено законом.

Обращение к омбудсмену

Следующим механизмом защиты нарушенных экологических прав является институт омбудсмена или, как его еще называют, парламентского уполномоченного по правам человека. В Кыргызской Республике он представлен как омбудсмен (акыйкатчы) Кыргызской Республики, деятельность которого регламентирована ст. 40 Конституции Кыргызской Республики и законом Кыргызской Республики «Об омбудсмене (акыйкатчы) Кыргызской

Республики». На парламентского уполномоченного по правам человека в КР возложен контроль над соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики и в пределах ее юрисдикции. Омбудсмен избирается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики сроком на пять лет.

Целью контроля омбудсмена (акыйкатчы) являются:

- защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой;
- соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, гражданами Кыргызской Республики, независимо от места нахождения, иностранцами либо лицами без гражданства, которые находятся на территории Кыргызской Республики, и органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами.
- предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;
- содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики, международными стандартами в этой области;
- улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;
- содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о частном лице.

В связи с этим при осуществлении своих полномочий омбудсмен (акыйкатчы) не зависит от каких-либо государственных органов и должностных лиц, запрещается вмешательство в его деятельность или воздействие на него в любой форме, и такого рода действия влекут за собой ответственность в соответствии с уголовным законодательством Кыргызской Республики.

Для реализации вышеперечисленных целей **омбудсмен (акыйкатчы) наделен следующими правами:**

- на безотлагательный прием президентом Кыргызской Республики, Торага Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, премьер-министром и членами правительства Кыргызской Республики, председателями Конституционного и Верховного судов Кыргызской Республики, генеральным прокурором Кыргызской Республики, лицами начальствующего состава Вооруженных сил Кыргызской Республики, администрацией мест принудительного содержания граждан, руководителями других государственных органов, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприя-

тий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, их должностными лицами;

- присутствовать на заседаниях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, заседаниях правительства Кыргызской Республики, Конституционного и Верховного судов Кыргызской Республики, коллегии Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики и других коллегиальных органов;

- обращаться в Конституционный суд Кыргызской Республики с представлением о соответствии Конституции Кыргызской Республики, законов Кыргызской Республики и иных нормативных правовых актов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, актов президента Кыргызской Республики, правительства Кыргызской Республики, касающихся прав и свобод человека и гражданина;

- обращаться в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики с ходатайством об официальном толковании Конституции и законов Кыргызской Республики;

- беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, а также воинские части;

- запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений, общественных объединений и политических партий сведения, материалы и документы по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения заявления или жалобы;

- доступа к информации, связанной со служебной, коммерческой и государственной тайнами в порядке, определенном законодательством Кыргызской Республики;

- требовать от должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности содействия проведению проверок деятельности подконтрольных и подчиненных им предприятий, учреждений, организаций, выделения специалистов для участия в проведении проверок, экспертиз и представления соответствующих заключений;

- приглашать должностных лиц, граждан Кыргызской Республики, иностранцев и лиц без гражданства для получения от них устных или письменных объяснений относительно обстоятельств, которые проверяются по делу;

- посещать в любое время места содержания задержанных, предварительного заключения, учреждения отбывания осужденными наказаний и учреждения принудительного лечения и перевоспитания, психиатрические больницы, опрашивать лиц, находящихся в них, получать информацию об

условиях их содержания и проверять документацию, удостоверяющую законность их пребывания в указанных учреждениях;

- присутствовать на заседаниях судов всех инстанций, в том числе на закрытых судебных заседаниях, при условии согласия субъекта права, в интересах которого судебное разбирательство объявлено закрытым;

- обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека и гражданина, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут этого сделать самостоятельно, а также лично или через своего представителя принимать участие в судебном процессе в случаях и порядке, установленных законом;

- знакомиться в суде с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел;

- в случае выявления нарушений прав и свобод человека и гражданина направлять в соответствующие органы акты реагирования Омбудсмена (Акыйкатчы) для принятия ими мер;

- проверять состояние соблюдения установленных прав и свобод человека и гражданина соответствующими государственными органами, в том числе осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

- контролировать любую власть в связи с делами, по которым вынесено окончательное решение. Для исполнения своих обязанностей Омбудсмен (Акыйкатчы) имеет доступ к объектам, используемым вооруженными силами, службой государственной охраны;

- выслушать должностное лицо, ответственное за расследуемое им дело, а также любого работника органа, ведущего производство, и может потребовать проведения расследования руководителем обследуемого органа или руководителем его наблюдательного органа либо органа, который иным образом уполномочен проводить такое расследование в силу закона.

При осуществлении своих полномочий омбудсмен (акыйкатчы) обязан соблюдать Конституцию, законы Кыргызской Республики, иные нормативные правовые акты, права, и охраняемые законом интересы человека и гражданина, обеспечивать выполнение возложенных на него функций и в полной мере использовать предоставленные ему права, хранить конфиденциальную информацию. Причем принцип обязательства сохранять конфиденциальность действует и после прекращения полномочий омбудсмена (акыйкатчы). В случае разглашения таких сведений омбудсмен (акыйкатчы) несет ответственность в установленном законодательством порядке. Омбудсмен (акыйкатчы) не имеет права разглашать полученные сведения о личной жизни заявителя и других причастных к заявителю лиц без их согласия.

УРОК 3. КАК ОБРАТИТЬСЯ К ОМБУДСМЕНУ (АКЫЙКАТЧЫ) КР

Обратиться к омбудсмену (акыйкатчы) с заявлением или жалобой на действия либо бездействие государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и негосударственных организаций, учреждений, предприятий, должностных и юридических лиц, либо их актов о нарушениях прав и свобод, установленных законодательством Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, участницей которых является Кыргызская Республика, могут граждане Кыргызской Республики, находящиеся в Кыргызской Республике иностранцы и лица без гражданства, либо их представители, неправительственные организации.

При обращении к омбудсмену (акыйкатчы) не могут быть препятствием гражданство, расовая и национальная принадлежность, религиозные и политические убеждения, место жительства, пол, несовершеннолетие, неспособность субъекта, интернирование или изоляция, а также какое-либо особое отношение подчиненности либо зависимости от администрации или государственной власти.

Омбудсмен (акыйкатчы) осуществляет свою деятельность также на основании сведений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, которые получает из обращений депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики или по собственной инициативе.

Заявления и жалобы омбудсмен (акыйкатчы) рассматривает только в случае, если:

- заявитель оспаривает вступившее в законную силу решение вышестоящего органа, административного органа или суда;
- когда заявления или жалобы касаются нарушения прав и свобод человека при рассмотрении вопроса.

Омбудсмен (акыйкатчы) оставляет за собой право:

- не рассматривать заявления или жалобы, по которым им было раньше принято решение, если не возникли новые обстоятельства;
- не рассматривать обстоятельства дела по тем жалобам, которые уже являются предметом судопроизводства;
- прекратить свои действия, если уже после их начала заинтересованное лицо направит жалобу или апелляцию в суд либо Конституционный суд Кыргызской Республики.

В любом случае омбудсмен (акыйкатчы) содействует тому, чтобы соответствующий административный орган рассмотрел в определенный срок и в определенной форме направленные ему жалобы и апелляции.

Органы государственной власти не могут направлять жалобы омбудсмену (акыйкатчы) по делам, находящимся в пределах их компетенции.

Рассмотрение омбудсменом (акыйкатчы) Кыргызской Республики заявления или жалобы не является препятствием для рассмотрения аналогичных заявления или жалобы в соответствующую международную организацию.

Любая жалоба должна быть подписана заинтересованным лицом с сообщением имени, фамилии и места жительства и подана в форме обоснованного письма.

Важно знать, что обращения подаются омбудсмену (акыйкатчы) в письменной форме в течение года со дня выявления нарушения прав и свобод человека и гражданина. При наличии исключительных обстоятельств этот срок может быть продлен омбудсменом (акыйкатчы), но не более чем до двух лет.

Заявления, жалобы и письма, направленные омбудсмену (акыйкатчы) лицами, находящимися в местах задержания, предварительного заключения и других местах ограничения свободы, являются конфиденциальными, их вскрытие и цензура запрещаются; они незамедлительно должны быть переданы

омбудсмену (акыйкатчы) Кыргызской Республики.

Разговоры омбудсмена (акыйкатчы) либо его представителей с лицами, указанными в предыдущих пунктах, нельзя подслушивать или вводить в них помехи.

Заявление и жалоба не облагаются государственной пошлиной, т.е. обращение к омбудсмену (акыйкатчы) является бесплатным, а услуги, оказываемые заинтересованному лицу омбудсменом (акыйкатчы), являются безвозмездными.

Омбудсмен (акыйкатчы) регистрирует внесенные жалобы и выдает расписки в получении этих жалоб, которые затем он принимает к рассмотрению либо отклоняет. В случае отклонения жалобы от рассмотрения он представляет заявителю мотивированный ответ. В данном мотивированном ответе он рекомендует лучшие способы и возможности ведения дела, если, по его мнению, такие существуют, но заинтересованное лицо уже вправе само решать, какие конкретно действия предпринять в том или ином случае и какие для него более приемлемые.

Омбудсмен (акыйкатчы) также имеет право:

- не рассматривать анонимные жалобы;
- отклонить те жалобы, в которых констатирует наличие недобросовестности;
- отклонить жалобы, в которых отсутствует мотивировка;
- отклонить жалобы, в которых отсутствуют притязания;
- отклонить жалобы, рассмотрение которых нанесет вред законным правам третьего лица.

В случае необходимости при рассмотрении жалобы или заявления омбудсмен (акыйкатчы) может провести проверку.

Решения омбудсмана (акыйкатчы) не подлежат обжалованию.

При принятии решения о проведении проверки омбудсмен (акыйкатчы) доводит до сведения того государственного органа, должностного или юридического лица, деяние или решение которых обжаловано, чтобы они в срок до пятнадцати дней направили письменный доклад. Этот срок может быть продлен, если, по мнению омбудсмана (акыйкатчы), возникнут обстоятельства, которые сделают это обоснованным.

Отказ или упущение со стороны государственного служащего или его руководителей, связанные с представлением запрошенного доклада, могут быть сочтены омбудсменом (акыйкатчы) действием, направленным против его обязанностей. Такой факт он немедленно предаёт гласности и сообщает о нем в годовом или специальном докладе.

Омбудсмен (акыйкатчы) обязан в установленном законом Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» порядке сообщить заявителю о результатах проверки жалобы.

5.1. СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА НАРУШЕННОГО ПРАВА

Судебная система

Судебная система представлена как независимая ветвь государственной власти. Ряд реформ, проводимых в последнее время и касающихся судебной системы, направлен на реализацию демократических принципов защиты прав человека, независимости судей, укреплению авторитета судебной власти.

Вступившие в законную силу акты судов Кыргызской Республики обязательны для всех государственных органов, хозяйствующих субъектов,

общественных объединений, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории республики.

Неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению судебных актов, а также вмешательство в деятельность судов влекут установленную законом ответственность.

Суд не вправе применять нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Кыргызской Республики.

Процессуальные права участников судебного процесса, в том числе право на обжалование решений, приговоров и других судебных актов, а также порядок их осуществления определяются законом.

Принципы правосудия для всех судов и судей в Кыргызской Республике, не указанные в Конституции, устанавливаются законами Кыргызской Республики.

Целью Орхусской конвенции является содействие защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния. При этом каждая сторона, подписавшая конвенцию, гарантирует право на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам касающимся окружающей среды (ст. 1). Исходя из этого, национальное законодательство должно полностью обеспечивать требования конвенции. Для единообразного понимания конвенция дает определение понятиям «государственный орган», «общественность», «заинтересованная общественность». В рамках действия конвенции и национального законодательства НПО разрабатывают свои уставы, которые являются юридическим обоснованием для защиты права на получение экологической информации и доступ к правосудию.

Подготовка к суду

Если вам уже надоело всевозможные хождения по кабинетам прокуратуры, по кабинетам иных государственных органов, на которые возложена обязанность защиты окружающей среды, если вырубка деревьев возле вашего дома так и продолжается, а оспариваемая заправка скоро начнет функционировать, то вам самое время поставить во всем этом точку.

Конечную точку в правовом споре может поставить только суд, поскольку именно вступившее в законную силу решение суда является обязательным для всех граждан, организаций, должностных лиц.

Следует отметить, что судебная защита прав и свобод граждан является ни чем иным, как именно конституционным правом гражданина.

Так, в соответствии со ст. 7 Гражданского кодекса Кыргызской Республики: «Гражданские права и обязанности возникают из оснований, пре-

дусмотренных законодательством, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены им, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности».

Под этим следует понимать, что законодательством Кыргызской Республики не могут быть предусмотрены все возможные основания возникновения правоотношений между субъектами права. Связано это с тем, что общество постоянно находится в развитии, законодательство же, в силу своей объемности и сложности процедур принятия законов, не может изменяться постоянно. Для этого и введены понятия «смысла гражданского законодательства» (то есть вопросы, затрагивающие гражданские правоотношения), «общих начал» (то есть принцип логичности, обязательности исполнения обязательств сторонами гражданских правоотношений и т.д.).

В соответствии же со ст. 8 Гражданского кодекса КР: «Граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права».

Прежде чем вы направитесь в суд, вам необходимо продумать и просчитать все свои возможности. А для этого вам необходимо получить конкретные ответы на следующие вопросы:

➤ **Затраты**¹⁰

Этот вопрос достаточно важный, поскольку судебное разбирательство — весьма трудоемкий в финансовом плане процесс. При подаче иска необходимо оплатить государственную пошлину, если вы, конечно, не докажете, что вы являетесь лицом, обратившимся в суд в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов других лиц, государственных или общественных интересов, как это предусмотрено п. 8 ч. 1 ст. 102 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики. Необходимо подумать и об оплате представителя в суде, решить вопрос с командировочными расходами, если таковые предполагаются, что очень часто бывает, когда истцами выступают некоммерческие организации. Решить вопрос о средствах для сбора информации, тиражирования документов и т.д. Вопрос об экспертной оценке вреда, если таковой имеется.

➤ **Какой именно суд необходим?**

На этом этапе важно разобраться, в какой именно суд вам необходимо идти.

Судебная система Кыргызской Республики представлена¹¹

¹⁰ Более подробно о возможных издержках, связанных с судопроизводством, в гл. IV.

¹¹ Более подробно судебная система рассмотрена в главе IV.

- Конституционным судом Кыргызской Республики,
- Верховным судом Кыргызской Республики
- местными судами.

Конституционным законом могут учреждаться специализированные суды.

Судебная власть в Кыргызской Республике осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства.

Помимо всего этого существуют и судебные инстанции:

Первая инстанция — рассматривает дело по существу.

Апелляционная инстанция — пересматривает акты судов первой инстанции, не вступившие в законную силу.

Кассационная инстанция — пересматривает акты судов первой инстанции, вступившие в законную силу.

Надзорная инстанция пересматривает судебные акты, вступившие в законную силу.

Систему местных судов Кыргызской Республики составляют:

1) областные и приравненные к ним суды (Военный суд Кыргызской Республики и Бишкекский городской суд);

2) районные и приравненные к ним суды (районные суды в городе, городские суды, военные суды гарнизонов, межрайонные суды).

Суд первой инстанции рассматривает гражданские, уголовные, административные дела, дела об административных правонарушениях, а также иные дела и материалы, за исключением дел, отнесенных к подсудности межрайонного суда.

На первой инстанции судья рассматривает дело единолично.

Суд апелляционной инстанции пересматривает акты судов первой инстанции, не вступившие в законную силу.

Кассационная инстанция пересматривает акты судов первой инстанции, вступившие в законную силу.

Надзорная инстанция пересматривает судебные акты, вступившие в законную силу.

Применение норм того или иного закона о порядке судопроизводства зависит от многих факторов, к ним относятся и само существо спора, и места спора, и стороны, между которыми возник спор.

Споры, возникающие по вопросам конституционного права граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду, чаще всего рассматриваются в исковом порядке по правилам гражданского судопроизводства.

Правила гражданского судопроизводства закреплены в гражданском процессуальном кодексе.

Субъектами гражданского процессуального права являются граждане (физические лица) и организации (юридические лица). Для обращения в суд юридических лиц необходимо представить копию устава, копию свидетельства о государственной регистрации. Если от имени организации выступает глава организации, необходимо представить протокол об его избрании, и в любом случае необходим документ, удостоверяющий личность.

➤ **Подведомственность судов**

Согласно ч. 1, пп. 2, 4, 5 ч. 2 ст. 23 ГПК:

1. Суды в порядке гражданского судопроизводства рассматривают все дела заинтересованных лиц о защите нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов, если в соответствии с законодательством Кыргызской Республики их защита не осуществляется в ином судебном порядке.

2. В порядке гражданского судопроизводства суды, в частности, рассматривают:

2) дела по спорам, возникающим из гражданских, жилищных, земельных отношений, отношений по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, если хотя бы одной из сторон является гражданин;

4) дела об оспаривании гражданами решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, государственных служащих, нарушающих права, свободы и охраняемые законом интересы граждан, если их защита не осуществляется в ином судебном порядке;

5) дела об оспаривании гражданами нормативных правовых актов, кроме случаев, относящихся к исключительной компетенции Конституционного суда Кыргызской Республики;

➤ **Подсудность, или какой именно суд имеет право рассматривать данный спор?**

Согласно ст. 26 ГПК Кыргызской Республики (извлечение):

1. Районному суду (районному суду в городе, городскому суду) подсудны все гражданские дела, кроме дел, подсудных военному суду гарнизона и межрайонному суду.

2. Военным судом гарнизона рассматриваются гражданские дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов лиц, имеющих в соответствии с законодательством Кыргызской Республики статус военнослужащих, а также военнообязанных во время прохождения ими сборов от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений.

3. Межрайонный суд рассматривает дела:

— об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти, органа местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, не соответствующих закону и нарушающих права, свободы и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц, кроме случаев, относящихся к исключительной компетенции Конституционного суда Кыргызской Республики;

— об оспаривании прокурорами в пределах своей компетенции нормативных правовых актов, касающихся неопределенного круга лиц и нарушающих права и свободы граждан и юридических лиц;

— об оспаривании нормативных актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органа местного самоуправления, их должностных лиц и государственных служащих.

Итак, важно знать, что в зависимости от существа спора вы обращаетесь с заявлением в суд первой инстанции (районный или городской) либо в межрайонный суд.

При обращении в суд первой инстанции (кроме межрайонного), вам необходимо уточнить, в какой именно суд, т.е. по вашему месту жительства или по месту жительства или нахождения нарушителя ваших прав, надо обращаться.

ГПК Кыргызской Республики предусматривает общее правило обращения по месту жительства (нахождения) ответчика. Имеет место по определенной группе дел подсудность по выбору истца и исключительная подсудность.

► Кто вы в этом процессе?

Лицами, участвующими в деле, признаются: стороны — это истец и ответчик, третьи лица с самостоятельными требованиями на предмет спора и без самостоятельных требований, прокурор, лица, обращающиеся в суд за защитой прав других лиц или вступающие в процесс для дачи заключения, заявители и заинтересованные лица по делам особого производства. (ст. 34 Гражданского процессуального кодекса).

Лицо, чье право нарушено и которое обращается за восстановлением этого нарушенного права в суде, является истцом. Лицо, которое нарушило право и с которого вы требуете восстановления права, является ответчиком.

Лицами, содействующими отправлению правосудия, признаются свидетели, эксперты, переводчики.

Свидетель — лицо, которому известны сведения и обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора судом.

Эксперт (специалист) — лицо, обладающее специальными познаниями, необходимыми для дачи заключения и назначенное судом в случаях,

предусмотренных законом. Эксперт может быть привлечен по ходатайству одной из сторон процесса.

Переводчик — лицо, владеющее языками, знание которых необходимо для перевода, и назначенное судом в случаях необходимости. Переводчик может быть назначен из числа предложенных участниками гражданского процесса лиц. Переводчик обязан являться по вызову суда и полностью, правильно и своевременно осуществлять перевод. В случае заведомо неправильного перевода переводчик несет уголовную ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

➤ **Кто будет вести дело?**

Согласно ст. 52 ГПК, вы имеете право вести свои дела лично или через представителей. Личное участие в деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя.

Полномочия представителя удостоверяются доверенностью.

В соответствии со ст. 203 ГК Кыргызской Республики (извлечение):

Доверенностью признается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу для представительства перед третьими лицами.

Доверенность может быть представлена представляемым соответствующему третьему лицу.

Доверенность от имени юридического лица выдается за подписью его руководителя или иного лица, уполномоченного на это его учредительными документами, с приложением печати этой организации.

Доверенность от имени юридического лица, основанного на государственной или коммунальной собственности, на получение или выдачу денег и других имущественных ценностей должна быть подписана также главным (старшим) бухгалтером этой организации.

Срок действия доверенности не может превышать трех лет. Если срок в доверенности не указан, она сохраняет силу в течение одного года со дня ее совершения.

Доверенность, в которой не указана дата ее совершения, недействительна.

Очень интересным остается тот факт, что закон обязывает нотариальное удостоверение доверенностей только в случаях, если доверенность выдана для совершения сделок, требующих нотариального удостоверения. Но, несмотря на отсутствие ограничений, мы все же советуем вам получить именно нотариально удостоверенную доверенность.

Следует знать, что:

В соответствии со ст. 58 ГПК Кыргызской Республики:

1. Полномочия на ведение дела в суде дают представителю право на совершение от имени представляемого всех процессуальных действий.

2. Право представителя, кроме законных, на подписание искового заявления или возражения на исковое заявление, заявления об обеспечении иска, передачу дела в третейский суд, заключение соглашения по фактическим обстоятельствам дела, право на подписание заявления о пересмотре судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам, а также право представителя на передачу дела в суд аксакалов, полный или частичный отказ от исковых требований, признание иска, изменение предмета и основания иска, заключение мирового соглашения, передачу полномочий другому лицу (передоверие), обжалование судебного акта, предъявление исполнительного документа к взысканию, получение присужденного имущества или денег должно быть специально оговорено в доверенности, выданной представляемым.

Поэтому, когда вы будете выдавать доверенность, определите, какими именно полномочиями, на совершение каких действий вы хотите наделить своего представителя.

Итак, вы уже решили, как вы будете осуществлять свои права на защиту, самостоятельно или через представителя, поэтому переходим к одному из самых сложных процессов — подаче заявления в суд.

Следует помнить, что заявления в суд подаются по экземпляру для суда, и по количеству ответчиков и заинтересованных лиц.

УРОК 4. ПОДАЧА ЗАЯВЛЕНИЯ В СУД

Заявление может быть подано по месту жительства истца или по месту жительства ответчика.

Так, например, по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц гражданин вправе обратиться в суд по месту его жительства либо в суд по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, действия которого оспариваются.

Важный вопрос — срок для обращения с заявлением в суд. Общий срок исковой давности составляет три года. В частности, по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, что чаще всего и происходит, гражданин вправе обратиться в суд в течение трех месяцев, когда ему стало известно о нарушении прав и свобод. Если вы пропустили этот срок, это не является основанием к отказу в приеме заявления.

К заявлению вам необходимо приложить:

- квитанцию об оплате государственной пошлины;
- **доказательства, на которых основано ваше требование;**

- доверенность (если вы действуете через представителя);
- копии заявления и всех материалов для ответчика (ответчиков);
- копии заявления и всех материалов для заинтересованных лиц.

Очень важно знать, что заявление в суд состоит из **вводной**, мотивировочной и просительной части, каждая из которых носит свой содержательный характер и несет в себе определенную смысловую нагрузку.

Вводная часть: на первой странице в верхнем правом углу указывается наименование суда, истца, т.е. вас, с указанием вашей фамилии, имени и отчества полностью, точного адреса вашего проживания. Если вы подаете заявление от организации, то необходимо указать полностью наименование организации и ее местонахождение, т.е. юридический адрес.

Также в этой же части вы указываете и ответчика с его точным юридическим адресом и заинтересованных лиц. Это нужно для того, чтобы их могли известить о месте, дне и времени судебного заседания и в последующем для исполнения решения суда в случае удовлетворения вашего заявления.

Мотивировочная часть: в этой части вашего заявления вам необходимо указать, с каким заявлением вы обращаетесь, т.е. о чем ваше требование. Это делается на середине листа. Затем вы описываете сами обстоятельства дела, т.е. что произошло, кем нарушены ваши права, почему вы считаете, что они нарушены, куда вы обращались, какие последовали решения. Т.е. здесь вы обосновываете свое требование. Очень важно исключить эмоциональную окраску, а описывать четко и по существу и, что наиболее важно, необходимо приводить ссылки на законодательство, т.е. если вы говорите о нарушении вашего права, необходимо указать норму, закрепляющую данное право, а также обосновать нарушение.

Просительная часть: по окончании мотивировочной части вы переходите к так называемой просительной части. Это достаточно важная часть, поскольку именно с учетом ваших прошений суд и будет рассматривать ваше заявление.

Поэтому в просительной части все должно быть сформулировано конкретно. Чаще всего просительная часть заявления начинается словом ПРОШУ, которое вы размещаете также по середине, после чего вы перечисляете, что именно вы просите.

- В первом пункте необходимо просить признания заявления обоснованным.
- Во втором пункте следует поставить вопрос по существу своего обращения, т.е. просить признать действия или бездействие лица, нарушившего ваши права, неправомерными.
- В третьем пункте просить обязать заинтересованное лицо (ответчика) устранить допущенные нарушения и/или совершить определенные действия.
- Заявление должно быть подписано лично гражданином или его представителем, у которого имеется оформленная надлежащим образом доверенность. Заявление общественной организации подписывает ее руководитель.

5.2. ВОЗМОЖНЫЕ БАРЬЕРЫ И ПОЛЕЗНЫЕ СОВЕТЫ ПРИ ОБРАЩЕНИИ В СУД

Барьеры доступа к правосудию:

- влияние органов исполнительной власти на суд;
- произвольная трактовка законодательства судами;
- незнание и не применение норм Орхусской конвенции;
- нанесение организации материального ущерба неправомерными действиями судьи;
- затруднения при подаче исков против правительства или иных государственных органов и их должностных лиц;
- затруднения при подаче исков против коммерческих структур (опасность выплаты больших судебных издержек при проигрыше может являться сдерживающим фактором);
- невыполнение судебных решений;
- неудовлетворительные действия органов прокуратуры;
- оплата государственной пошлины;
- другие.

Советы:

- Подготовьте и распечатайте суду нормативные документы, на которые вы ссылаетесь в своем исковом заявлении, для того чтобы ссылки не были просто ссылками.
- Во время судебного заседания ведите себя корректно и сдержанно, уважительно относитесь к суду и всем сторонам, а также другим участникам процесса.
- Придерживайтесь процессуального законодательства.
- Обязательно посылайте документы заказным письмом с уведомлением о получении документа или при подаче документов персонально делайте это через канцелярию с регистрацией документов и сопроводительным листом.
- Обязательно при подаче иска или других документов по делу через канцелярию нужно: иметь при себе свою копию документов и просить канцелярию поставить на этой копии штампель и подпись человека, кто получил документы. Сохраняйте эту копию у себя, это ваши доказательства.
- Пользуйтесь представительством или же консультациями профессионального юриста. Даже участие в тренинге и изучение данного руководства не даст вам знаний обо всех процедурных деталях ведения судебного процесса.
- Осторожно относитесь к заявлению ходатайства об обеспечении иска способом приостановления строительства или приостановления дей-

ствия решения, которым разрешена некая вредная для окружающей среды деятельность. При наличии решения не в вашу пользу ответчик или третья сторона, которой часто является хозяйствующий субъект, могут подать иск о компенсации истцом вреда (чаще всего, именно материального или упущенной выгоды, причиненного вследствие удовлетворения ходатайства и обеспечения иска).

- Приносите в суд наглядные материалы — фотографии, плакаты, статьи в СМИ, фактические доказательства нарушения окружающей среды.
- Приглашайте на судебные заседания местное население и журналистов.
- Будьте упорны в своих действиях.
- Старайтесь быть максимально простыми, краткими, четкими в своих заявлениях, адресованных суду. Четко аргументируйте свою позицию. Чем проще у вас в исковом заявлении и других документах, адресованных суду, будет выложена даже сложная научная информация, тем больше шансов, что судья поймет, в чем суть дела, и вынесет объективное решение.

И ПОМНИТЕ — НЕТ НИЧЕГО НЕВОЗМОЖНОГО!

Глава VI

МЕЖДУНАРОДНЫЙ МЕХАНИЗМ

Рассмотрение соблюдения

После вступления конвенции в силу закрепленные в ней обязательства приобретают для сторон обязательную юридическую силу. Задача и цели конвенции будут выполнены только в том случае, если каждая сторона будет соблюдать свои обязательства. Для того чтобы обеспечить достижение целей, поставленных в международных договорах, в них обычно предусматриваются механизмы контроля над ходом их осуществления. Одним из таких механизмов в случае настоящей конвенции является обязательное представление регулярных докладов об осуществлении в соответствии с п. 2 а) ст. 10. Однако в конвенциях могут использоваться и другие, более сложные меры по рассмотрению и облегчению соблюдения. Механизмы рассмотрения соблюдения помогают достичь целей той или иной конвенции и выявить проблемы, с которыми сталкиваются стороны на раннем этапе ее осуществления. Различные международные соглашения предусматривают разнообразные средства контроля и рассмотрения их соблюдения.

Эффективная стратегия соблюдения содержит три элемента:

- четкие базовые правила,
- информационная система соблюдения, и
- процедура реагирования в случае несоблюдения.

С учетом того, что Орхусская конвенция — это конвенция природоохранная, которая во многих отношениях похожа на конвенции в области прав человека, примеры такой стратегии можно найти как в той, так и в другой области международного права. На сегодняшний день режимы соблюдения действуют в рамках следующих четырех многосторонних соглашений в области окружающей среды: Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой (1987 год), Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 год), Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (1973 год), и Конвенции об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Берн, 1979 год). В области прав человека юридическим инструментом, который можно привести в качестве примера механизма рассмотрения сообщений представителей общественности, является первый факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Аналогичное положение можно найти в уставе Международной организации труда, разрешающей некоторым представителям общественности непосредственно направлять сообщения

в эту организацию в целях обеспечения соблюдения конвенций МОТ. Монреальский протокол 1987 года явился первым природоохранным договором, в рамках которого стороны приняли официальную процедуру рассмотрения случаев несоблюдения. Такие случаи несоблюдения Монреальского протокола рассматриваются Комитетом по осуществлению и доводятся до сведения совещания сторон. Это орган правомочен рекомендовать меры по обеспечению полного соблюдения. Наличие такого механизма свидетельствует о том, что сообщения, касающиеся соблюдения, относятся к компетенции совещания сторон, и что в этой связи могут быть приняты меры по обеспечению соблюдения с учетом индивидуальных потребностей данной стороны. Эти меры могут предполагать помощь в сборе и представлении данных, техническую или финансовую помощь, передачу технологии или информации и подготовку кадров. Избегая обвинений в адрес сторон, протокол позволил устранить один из важнейших факторов, сдерживающих процесс направления отчетности самими сторонами, которые могут сами лучше всего контролировать соблюдение своих собственных обязательств. Аналогичный механизм соблюдения, построенный на основе механизма, действующего в рамках Монреальского протокола, был принят также сторонами Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

Сама по себе ст. 15 Орхусской конвенции не устанавливает процедуру рассмотрения соблюдения, однако она обязывает делать это совещание сторон в соответствии с некоторыми параметрами. В своей резолюции стороны, подписавшие конвенцию, настоятельно рекомендовали уделять приоритетное внимание разработке процедуры рассмотрения соблюдения.

Совещания сторон различных конвенций зачастую принимают решения создать вспомогательные органы по осуществлению и соблюдению. Анализ вопроса, касающегося создания такого органа, помогает понять последствия и толкование ст. 15.

Помимо требований, касающихся рассмотрения осуществления в соответствии с п. 2а) ст. 10, Орхусская конвенция предусматривает способы принятия более сложных, факультативных мер по обеспечению соблюдения конвенции после ее вступления в силу. Ст. 15 обязывает стороны определить

Совещание сторон определяет на основе консенсуса факультативных мер неконфронтационного, несудебного и консультативного характера для рассмотрения соблюдения положений настоящей конвенции. Эти меры обеспечивают надлежащее участие общественности и могут включать возможность рассмотрения сообщений представителей общественности по вопросам, относящимся к настоящей Конвенции.

на своем совещании факультативные меры по рассмотрению соблюдения. В порядке исключения меры по рассмотрению соблюдения должны быть приняты сторонами на основе консенсуса. Но даже принятые на основе консенсуса, эти меры остаются факультативными. Это позволяет тем сторонам, которых эти меры устраивают, применять их, в то время как другие стороны могут сделать это позже по мере укрепления их доверия к этим мерам.

Меры должны носить «неконфронтационный, несудебный и консультативный характер». Рассмотрение соблюдения заключается не в том, чтобы показать пальцем на те стороны, которые нарушают конвенцию, а в том, чтобы признать и проанализировать имеющиеся у них недостатки и провести работу в конструктивном духе с целью оказать им помощь в обеспечении соблюдения. В любом случае, как указывалось выше, эти меры должны предусматривать «надлежащее участие общественности». Например, если совещание сторон решает учредить комитет по соблюдению, то общественность надлежащим образом будет привлечена к его работе, которая должна носить «неконфронтационный, несудебный и консультативный характер».

Из текста не совсем ясно, относится ли термин «факультативный»¹² ко всей системе мер, касающихся соблюдения, или же схема соблюдения может содержать факультативные элементы. Простая формулировка текста подталкивает скорее к тому, что слово «факультативный» применяется ко всему комплексу мер по рассмотрению соблюдения. Однако с учетом того, что стороны могут принимать различные меры на основе консенсуса, нельзя в принципе исключать и то, что некоторые из них могут быть факультативными. Поскольку формулировка ст. 15 в значительной мере совместима с обязательным режимом соблюдения, разработанным в рамках Монреальского протокола и Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, маловероятно, что термин «факультативный» был включен только для охвата тех элементов, которые отличаются от элементов, включенных в эти сложившиеся и принятые режимы. Единственным элементом, который существенно отличается от элементов, предусмотренных Монреальским протоколом и Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, является возможность рассмотрения сообщений представителей общественности по вопросам, связанным с конвенцией. Независимо от того, какие меры будут разработаны в целях рассмотрения соблюдения, они должны предусматривать надлежащее участие общественности. Однако эти соображения относятся главным образом к процессу разработки мер на основе консенсуса и принятия решения о том, вы-

¹² **Факультативное**, или «дополнительное» основание для совершения процессуальных действий государством при отсутствии четко регламентирующих норм в соответствующем **международном** договоре.

бирать что-либо из них или нет. Таким образом, какой-либо Стороне будет трудно не принять меры соблюдения, разработанные консенсусом на основе Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Монреальского протокола.

Еще один вопрос, который возникает в этой связи, заключается в том, выбирает ли данная конкретная сторона вариант, в соответствии с которым эти меры применяются к ней по ее усмотрению (вариант применения), или же вариант, в соответствии с которым эти меры применяются к ней автоматически, если только она не высказывает намерения не быть ими связанной (вариант отказа). С учетом того, что эти меры будут приниматься на основе консенсуса, логичнее считать, что каждая сторона должна конкретно указать, что она не желает участвовать в системе мер, которые она только что помогала разрабатывать. Это также соответствует желанию, высказанному некоторыми странами в ходе переговоров, о том, что они хотели бы, по крайней мере временно, оставаться вне режима соблюдения. Этот момент как раз и явился одним из основных факторов, обусловивших эту специфичную формулировку. В целом, сторона, на которую не распространяются конкретные меры по рассмотрению соблюдения, не будет участвовать в решениях, касающихся любых докладов, подготовленных Комитетом по соблюдению в отношении этих конкретных мер.

Наиболее новаторской частью ст. 15 является, судя по всему, требование о надлежащем участии общественности. Конкретный характер участия общественности определяет совещание сторон, однако было бы естественным предположить, что его смысл соответствует определению, содержащемуся в конвенции (см. п. 4 ст. 2). Кроме того, ст. 15 конкретно предусматривает, что в рамках механизма рассмотрения соблюдения могут также рассматриваться, в качестве одного из элементов всей этой системы, сообщения представителей общественности.

Как правило, контроль над соблюдением конвенции осуществляется ее сторонами либо на совещаниях самих сторон, либо на совещаниях вспомогательных органов, или же с помощью международных организаций, но с учетом некоторых значительных исключений. Конвенции Международной организации труда разрешают работодателям и профсоюзным организациям непосредственно участвовать в процессе анализа. Дополнительное соглашение в области окружающей среды в рамках НАФТА включает механизм подачи жалоб гражданами, который позволяет им поднимать вопросы несоблюдения любой из трех сторон Дополнительного соглашения в области окружающей среды, которые должны решаться специальным органом, созданным в соответствии с данным соглашением.

Средства рассмотрения соблюдения могут включать отчетность, выяснение фактов и исследования, а также механизм рассмотрения жалоб.

Отчетность имеет целью дать сторонам и общественности возможность изучить и оценить воздействие данного договора и проконтролировать ход его осуществления. Выяснение фактов и исследования дают возможность непосредственно собирать нужную информацию. Механизм рассмотрения жалоб дает возможность сторонам, а в некоторых случаях и общественности, поднимать вопросы несоблюдения перед официальным органом, который, в свою очередь, может принять соответствующие меры реагирования, включая меры технической помощи.

Что касается международных учреждений, то их роль не ограничивается пассивным восприятием информации. Во многих случаях возможности, которые у них есть в плане выяснения фактов и проведения исследований, обеспечивают необходимую научную основу для принятия мер и разработки политики. Они могут также взять на себя функцию независимой проверки информации, представляемой сторонами.

6.1. УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ

Ст. 16 предусматривает способы урегулирования споров между сторонами конвенции. Она не предусматривает механизмов разрешения споров между представителями общественности или НПО и сторонами. Любой спор, возникающий в связи с конвенцией, должен быть урегулирован в соответствии с ее положениями. Предусмотренные в ней средства — это обычные средства, принятые в международном праве. Они включают обязательные и необязательные процедуры. Ст. 16, как и аналогичные положения других природоохранных конвенций, предусматривает принудительное урегулирование споров только в тех случаях, когда сторона конкретно соглашается на то, чтобы быть связанной решением, принятым в порядке урегулирования спора.

1. При возникновении спора между двумя или более сторонами относительно толкования или применения настоящей конвенции они стремятся к отысканию решения путем переговоров или любым другим способом урегулирования споров, приемлемым для участвующих в споре сторон.

П. 1 соответствует общепринятой международной практике урегулирования споров.

Стороны должны сначала попытаться использовать неконфронтационные процедуры, такие, как переговоры, посредничество или примирение.

2. При подписании, ратификации, принятии, утверждении настоящей Конвенции или при присоединении к ней, или в любой момент после этого сторона может направить депозитарию письменное заявление о том, что в отношении спора, который не был разрешен в соот-

ветствии с положениями п. 1 выше, она признает одно или оба из следующих средств урегулирования спора в качестве обязательных в отношении любой стороны, принимающей на себя такое обязательство:

- передача спора в Международный суд;
- арбитраж в соответствии с процедурой, установленной в приложении II Орхусской конвенции.

Если спор не разрешен в соответствии с п. 1, то сторона может направить письменное заявление на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о том, что она признает урегулирование спора путем арбитража или в Международном суде в качестве обязательного средства урегулирования. Результаты обязательного средства урегулирования спора будут носить обязательный характер для любых сторон, которые приняли это средство урегулирования спора.

Сторона может передать спор на арбитражное разбирательство или представить его в Международный суд или же на арбитражное разбирательство и в суд. Процедура арбитражного разбирательства изложена в приложении II к конвенции. Процедуры рассмотрения дел в Международном суде, которые получили дальнейшее развитие в ходе его судебной практики, изложены в статуте Международного суда.

Принимая решения о том, куда передать спор — в Международный суд или в арбитражный трибунал, стороны могут пожелать рассмотреть ряд практических вопросов. Как правило, Международный суд представляет собой незыблемую систему с четко отработанной процедурой, в то время как стороны в арбитражном разбирательстве устанавливают свои собственные правила процедуры (каковыми в случае Орхусской конвенции являются правила, указанные в приложении II), которые могут быть изменены в интересах данного дела и с соблюдением применимых норм международного права. Международный суд насчитывает в своем составе 15 судей, специализирующихся в области публичного международного права, которые в ряде случаев имеют опыт рассмотрения природоохранных дел. Что же касается арбитражного суда, то он избирается специально для данного конкретного случая. Арбитры могут специализироваться в вопросе, который является предметом рассмотрения, а также в вопросах культуры и права стран, которые являются сторонами спора. Как правило, у Международного суда есть очень много дел, которые ожидают своего часа, поэтому новые дела занимают свое место в очереди. До вынесения постановления по делам может пройти от 4 до 5 лет и даже больше. Стороны спора могут ознакомиться с регистром суда, чтобы получить представление о том, сколько может пройти времени до того, как их дело будет рассмотрено.

В случае же арбитражного разбирательства у них будет возможность в большей степени контролировать соблюдение графика. Арбитражные суды

учреждаются в каждом конкретном случае. В соответствии с конвенцией, время разбирательства определяется конкретными сроками, указанными в приложении II, и потребностями самого дела. Судебные издержки в случае разбирательства в Международном суде будут ниже, чем в случае арбитража, поскольку стороны арбитражного разбирательства должны платить арбитрам, в том числе путевые и другие расходы. Международный суд проводит заседания в собственных служебных помещениях, а работающие в нем судьи получают зарплату.

3. Если стороны спора приняли оба средства урегулирования спора, указанные в п. 2 выше, то спор может быть передан только в Международный суд, если только стороны не договорились об ином.

Если обе стороны заявили в письменном виде, что они признают оба варианта обязательного урегулирования спора, т.е. арбитраж и Международный суд, то приоритет отдается Международному суду. Однако если стороны спора решили представить дело на арбитражное разбирательство, они должны однозначно заявить, что они согласны на такой вариант.

В последние годы среди международных договорных органов наметилась тенденция разработки механизмов выявления и рассмотрения проблем, связанных с исполнением соглашений на ранних этапах, так как такой подход обеспечивает максимально полное достижение целей соглашения. Проблемы выполнения могут быть вызваны целым рядом факторов, например, институциональными, структурными, экономическими, культурными или историческими факторами.

На своем первом заседании основной орган Орхусской конвенции, отвечающий за выработку политики, совещание сторон, принял решение о рассмотрении соблюдения норм конвенции, решение I/7, которое определило механизм соблюдения для конвенции (Лукка, октябрь 2002 года). Основой для решения послужила ст. 15 конвенции, которая требует от совещания сторон определить на основе консенсуса факультативные меры неконфронтационного, несудебного и консультативного характера для рассмотрения соблюдения положений настоящей конвенции. Эти меры обеспечивают надлежащее участие общественности и могут включать возможность рассмотрения заявлений представителей общественности по вопросам, относящимся к настоящей конвенции.

Решением I/7 был создан Комитет по соблюдению норм в качестве основного органа для рассмотрения жалоб, была определена структура и функции комитета, а также процедуры рассмотрения вопросов соблюдения требований конвенции. Комитет состоит из восьми членов, выступающих от своего имени и избираемых с учетом географического распределения

членства и разнообразия опыта. Основная роль комитета заключается в предоставлении отчетов и выработке рекомендаций для совещания сторон, на котором будут приниматься решения и предприниматься соответствующие действия. При определенных обстоятельствах комитет может самостоятельно предпринимать определенные промежуточные меры при условии консультаций или с согласия вовлеченной стороны.

Важным отличием механизма соблюдения Орхусской конвенции является то, что он дает возможность представителям общественности подавать в комитет заявления, касающиеся случаев утверждаемого ими несоблюдения норм конвенции, которые комитет обязан рассмотреть. В международных экологических соглашениях достаточно необычным является факт предоставления гражданам или их объединениям права обращаться с заявлениями о том, что государство — сторона конвенции — не выполняет своих обязательств. Однако это можно рассматривать как логическое следствие того факта, что Орхусская конвенция, в отличие от других соглашений в области охраны окружающей среды, стремится гарантировать права граждан, а не только права сторон по отношению друг к другу. В других областях международного права, в частности, в области прав человека, это устоявшийся и широко используемый механизм обеспечения соблюдения государствами основных прав человека, предусмотренных различными соглашениями. Таким образом, Комитет по соблюдению норм будет использовать опыт других международных договоров в области охраны окружающей среды и различных органов, занимающихся вопросами прав человека, в частности, опыт Комитета по правам человека.

6.2. КАК СООБЩИТЬ О ПРОБЛЕМАХ С СОБЛЮДЕНИЕМ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

Нижеприведенный информационный листок был составлен Комитетом по соблюдению для того, чтобы представители общественности, желающие сообщить комитету о проблемах с соблюдением Орхусской конвенции в странах, являющихся сторонами этой конвенции, могли связаться с комитетом. Документ будет обновляться по мере того, как комитет будет накапливать опыт и усовершенствовать свои процедуры.

Решение I/7 совещания сторон является официальной правовой основой для механизма соблюдения. Любые дополнительные процедуры, обозначенные в настоящем документе, были введены из соображений практической и являются условными.

ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ

- Комитет по соблюдению будет рассматривать только те заявления от граждан, которые будут представлены после 23 октября 2003 года, поскольку, начиная с этой даты, вступят в силу механизмы соблюдения в отношении заявлений от общественности. Заявления могут касаться фактов, имевших место и до этой даты, но не должны относиться к проблемам, которые уже решены или более не актуальны по каким-либо другим причинам.
- Правовые обязательства по конвенции несут только стороны конвенции и, следовательно, вопросы соблюдения возникают только в отношении сторон. Подписанты и другие страны, не являющиеся сторонами конвенции, не несут правовых обязательств по конвенции, и любые заявления в отношении степени применения ими конвенции или в отношении их несоблюдения конвенции выходят за рамки компетенции Комитета по соблюдению.
- Кроме исходной информации, заявления должны касаться только действий, бездействия, событий или ситуаций, которые имели место тогда, когда соответствующее государство взяло на себя юридические обязательства по конвенции, то есть после того, как оно стало стороной конвенции.
- При рассмотрении любых заявлений общественности Комитет по соблюдению будет принимать во внимание степень доступности местных средств правовой защиты (то есть процессов рассмотрения или апелляции) лицу, подавшему заявление, за исключением случаев, когда предоставление таких средств правовой защиты необоснованно задерживалось или было неадекватным. До подачи жалобы в комитет представитель общественности должен решить, сможет ли проблема быть решена посредством использования подобных механизмов апелляции.
- Заявления, направляемые в комитет, могут касаться либо общей неспособности стороны принять необходимые законодательные, регулирующие и другие меры для выполнения конвенции в соответствии с ее целями и положениями; конкретных недостатков принятых мер; либо (учитывая пункт, касающийся внутренних средств защиты) конкретных примеров нарушения в свете конвенции прав какого-либо лица; либо сочетания всего вышеперечисленного. В отношении заявлений, касающихся индивидуальных прав, гарантированных конвенцией, следует пометить, что процедура направлена на улучшение соблюдения конвенции и не является процедурой восстановления данного лица в правах или возмещения ущерба.

6.3. КТО И НА КОГО МОЖЕТ ПОДАВАТЬ ЗАЯВЛЕНИЯ

Любой представитель общественности, то есть любое физическое или юридическое лицо может обратиться с заявлением в Комитет. Заявление

также может быть подано и неправительственной организацией, включая природоохранные организации или правозащитные организации. Не требуется, чтобы лицо, подающее заявление, — далее по тексту «заявитель» — было гражданином соответствующего государства — стороны конвенции, или, в случае организаций, находилось на территории соответствующего государства — стороны конвенции¹³.

Нет необходимости, чтобы заявителя представлял адвокат, или чтобы заявление готовилось с помощью юристов. Однако, если заявитель может воспользоваться юридическими знаниями, это может повысить качество заявления и, как следствие, облегчить работу комитета.

В отношении каких стран могут подаваться заявления

Жалоба может подаваться в отношении государства, соответствующего двум условиям:

➤ Во-первых, конвенция должна иметь силу в данном государстве, то есть государство должно быть стороной Орхусской конвенции. Список стран, которые ратифицировали, приняли, утвердили конвенцию или присоединились к ней, можно найти по адресу: <http://www.unesc.org/env/pp/streaty.htm>. Конвенция вступает в силу в государстве только на девятый день после даты ратификации, принятия, утверждения или присоединения.

➤ Во-вторых, государство — сторона конвенции не взяло отсрочку в отношении механизма соблюдения по рассмотрению заявлений представителей общественности¹⁴, касающихся несоблюдения этим государством положений конвенции. Информация о государствах, которые воспользовались механизмом «отсрочки» рассмотрения комитетом заявлений представите-

¹³ Если из контекста не следует иное, то термин «государство» следует понимать также и как любую региональную экономическую интеграционную организацию, имеющую право стать стороной конвенции в соответствии со ст. 19, такую как Европейское сообщество.

¹⁴ Когда сторона «воспользовалась отсрочкой», это означает, что она уведомила генерального секретаря Объединенных Наций о том, что она не принимает рассмотрение жалобы гражданина или объединения граждан в течение периода до четырех лет, как предусмотрено решением I/7 (приложение, параграф 18). Такое уведомление должно быть представлено до 23 октября 2003 года государствами, которые были сторонами на момент принятия решения; что касается других государств, то уведомление должно быть представлено не позднее, чем через год после того, как конвенция вступила в силу в этом государстве. Если сторона представила такое уведомление, то в течение пяти лет после вступления конвенции в силу для этого государства, или в течение более короткого периода времени, который может быть указан в уведомлении, направленном депозитарию, нельзя подавать заявления в отношении этой стороны.

лей общественности в отношении соблюдения норм конвенции, будет размещена на сайте конвенции <http://www.unesc.org/env/pp/compliance.htm>.

На данный момент государств, воспользовавшихся отсрочкой, нет.

6.4. КОГДА МОЖНО ПОДАВАТЬ ЗАЯВЛЕНИЯ

До 23 октября 2003 года никакие заявления в комитет подаваться не могли. После этой даты могут подаваться заявления в отношении государств, которые были сторонами конвенции на 23 октября 2002 года (при условии, что они не воспользовались положением об отсрочке). Что касается других государств, то заявления могут подаваться только через год или более после даты вступления конвенции в силу для этой стороны (годовой период отсрочки).

Пример: Государство X ратифицирует свой документ 1 июля 2003 года. Конвенция вступает в силу для этого государства через 90 дней, то есть 28 сентября 2003 года. Заявления в отношении этой Стороны могут подаваться, начиная с 28 сентября 2004 года.

Какого рода несоблюдений могут касаться заявления

- Общей неспособности стороны предпринять необходимые законодательные, регулирующие или другие (например, институциональные, бюджетные) меры, необходимые для реализации конвенции, как того требует статья 3, параграф 1, и в соответствии с ее целями и положениями;
- Законодательства, подзаконных нормативных актов или других мер реализации конвенции, которые не соответствуют конкретным требованиям определенных положений конвенции;
- Конкретных событий, действий, бездействия или ситуаций, демонстрирующих неспособность государственных властей выполнить или обеспечить соблюдение конвенции.

6.5. КАКИМ ФОРМАЛЬНЫМ КРИТЕРИЯМ ДОЛЖНО СООТВЕТСТВОВАТЬ ЗАЯВЛЕНИЕ

В соответствии с решением конференции сторон, комитет не будет рассматривать заявления, в отношении которых он придет к выводу, что они являются:

- Анонимными.
- Злоупотребляющими правом подачи подобных заявлений.
- Явно необоснованными.

- Несовместимым с решением о рассмотрении соблюдения (решение I/7) или с
- конвенцией.
- В отношении государства, не являющегося стороной конвенции.
- В отношении стороны, воспользовавшейся правом на отсрочку.

От комитета также требуется принимать во внимание все доступные национальные средства защиты прав, за исключением случаев, когда применение таких средств затягивается без всяких на то оснований или явно не обеспечивает эффективных или достаточных средств для исправления ситуации. Это означает, что, несмотря на то, что не существует строгого требования исчерпания всех внутренних средств защиты прав, комитет может принять решение не продолжать рассмотрение предмета заявления, если полагает, что заявитель не в достаточной мере исследовал возможности решения вопроса посредством национальных административных или же судебных процедур рассмотрения. Тот факт, что национальные средства защиты права (даже те, которые не являются непомерно затянутыми и т.д.) были доступны и не были использованы в данном деле, сам по себе не мешает комитету рассмотреть заявление. Тем не менее, при всех остальных равноценных факторах комитет может решить отдать предпочтение тем заявлениям, в отношении которых возможно отсутствуют эффективные национальные средства защиты прав.

Вышеупомянутый годичный период отсрочки означает, что в течение первого года после вступления конвенции в силу для государства — стороны конвенции комитет не рассматривает заявления от общественности в отношении этой стороны. Это не означает, однако, что в течение этого периода конвенция является для стороны не обязательной. Предварительное мнение комитета заключается в том, что нет никаких препятствий для рассмотрения по ним жалоб, поданных после «периода отсрочки», но касающихся ситуаций, когда основные события происходили в течение первого года после вступления конвенции в силу в этом государстве — стороне конвенции.

Если заявление касается определенного и конкретного случая предполагаемого несоблюдения, например, конкретного решения об отказе удовлетворить запрос о получении доступа к экологической информации, но значимые события, связанные с делом, имели место до вступления конвенции в силу для этой стороны, то велика вероятность того, что комитет решит отклонить жалобу, поскольку на момент событий у государства не было юридических обязательств по конвенции.

6.6. КОМУ И КАК ДОЛЖНЫ НАПРАВЛЯТЬСЯ ЗАЯВЛЕНИЯ

Заявления должны быть адресованы комитету, но **должны направляться через секретариат** по адресу, указанному в конце приложения к настоящему документу.

Рекомендуется направлять заявления по электронной почте, предпочтительно в виде файловых приложений. Кроме того, подписанная копия жалобы вместе с подтверждающими материалами должна быть послана почтой или доставлена в секретариат другим способом.

Заявления не должны передаваться отдельным членам комитета или председателю комитета; секретариат передает заявления членам комитета.

Какую информацию следует включать в заявление

Форма заявления

Заявления в комитет должны представляться в письменном виде, помимо этого никаких требований к форме не существует. Существует контрольный список информации, который будет в качестве руководства включен в приложение к настоящему документу.

Заявления должны быть как можно более краткими, следует избегать включения информации, которая не нужна для установления существа и природы случая предполагаемого несоблюдения. Если не представляется возможным сократить объем заявления ввиду сложности и объема информации, необходимой для прояснения дела, настоятельно рекомендуется включить краткое (на двух-трех страницах) изложение основных фактов дела.

Информация об авторе заявления — заявителе

Заявление должно содержать основную информацию — имя и контактную информацию — о личности сообщающего лица, независимо от того, частное ли это лицо или организация. Если информация представляется зарегистрированной организацией, то заявление должно быть подписано лицом, уполномоченным подписываться от имени организации. Если жалоба подается группой лиц, то должно быть обозначено контактное лицо, которое будет представлять группу, также должна быть указана личная информация об этом лице. Комитет не будет рассматривать анонимные заявления.

➤ Государство, к которому относится заявление

В заявлении должна быть четко указана сторона, чье несоблюдение конвенции является предметом заявления. Когда лицо желает привлечь внимание комитета к тому, что он или она считает несоблюдением конвенции несколькими сторонами, то в отношении каждой задействованной стороны следует подавать отдельное заявление.

➤ *Факты утверждаемого несоблюдения норм конвенции*

В заявлении должны также приводиться в хронологическом порядке факты, на которых основывается заявление. Должно быть указано, касается ли это общей ситуации несоблюдения соответствующей стороной (например, проблема, касающаяся существующего законодательства в плане включения требований конвенции в национальную правовую систему, или отсутствие подобного национального законодательства); или конкретной ситуации заявленного несоблюдения (например, отказ в доступе к экологической информации в конкретном случае, что противоречит конвенции); или и то и другое.

➤ *Положения конвенции, которые предположительно были нарушены*

Заявление должно содержать всю информацию, которая считается значимой для установления факта несоблюдения, в нем должно быть четко указано, каким образом представленные факты демонстрируют ситуацию несоблюдения положений конвенции. Конкретные положения конвенции, которые предположительно были нарушены или же относятся каким-либо образом к данному случаю, должны быть установлены с максимальной возможной точностью.

➤ *Национальные и другие средства защиты прав*

Заявление должно указывать, были ли предприняты шаги, направленные на использование имеющихся в соответствующей стране средств защиты, для получения удовлетворения по делу, которое является предметом заявления (например, административное или судебное рассмотрение или процедуры апелляции, используемые органами государственной власти, судами, трибуналами, омбудсменами и т.д.), и если да, то какие шаги были предприняты, когда они были предприняты, и каков был результат. Если никаких шагов не предпринималось, то следует объяснить почему (например, потому что средств защиты не было в наличии, или потому что они требовали слишком больших расходов). Если к средствам защиты прав обращались в связи с делом, являющимся предметом заявления, или в ходе тесно связанного с заявлением дела, и обращалось лицо, отличное от заявителя, то это также должно быть указано в заявлении.

Следует также отметить, представлялось ли дело для рассмотрения или урегулирования другими международными органами, и если да, то какие шаги были предприняты, и каковы были результаты.

➤ *Конфиденциальность*

Если заявитель обеспокоен тем, что раскрытие информации, представленной в комитет, может привести к каким-либо наказаниям, преследова-

ниям или домогательствам в отношении заявителя, то он или она имеет право обратиться с просьбой о том, чтобы такая информация, включая любую информацию, касающуюся его или ее личности, сохранялась конфиденциальной. Комитет должен с уважением отнестись к любой подобной просьбе. Если какая-либо информация, содержащаяся в заявлении, представляется комитету конфиденциально, то это должно быть четко указано. Если же нет четкой просьбы о сохранении конфиденциальности, то вся информация, сообщенная комитету, будет считаться публичной.

Заявитель, обращающийся с просьбой о сохранении конфиденциальности в отношении какой-либо представленной информации, может, если он или она того пожелает, пояснить, на каком основании возникла такая просьба, но это не является обязательным требованием. Следует помнить о том, что если требуется сохранять конфиденциальность в отношении слишком большого объема информации, то это может затруднить рассмотрение дела. Поэтому притом, что никто не должен ограничиваться в осуществлении этого права, его следует использовать только в случае необходимости.

➤ *Копии документов, имеющих отношение к делу*

Копии всех документов, которые необходимы в качестве отправной информации и которые имеют отношение к заявлению, в особенности любые законодательные и административные акты, касающиеся включения положений конвенции в национальное законодательство соответствующего государства, должны представляться как дополнительные материалы для оказания содействия работе комитета.

➤ *Языки*

Заявления могут представляться на любом из официальных языков конвенции (на английском, французском или русском языках). На практике, если заявление подается на английском языке, то это существенно ускоряет его рассмотрение, поскольку внутренним рабочим языком комитета является английский язык, который, следовательно, является предпочтительным. Если документа, имеющего непосредственное отношение к предмету заявления, не существует на английском, французском или русском языках, то предпочтительнее перевести этот документ на английский язык и представить на обоих языках (оригинал и перевод). Перевод заверять не требуется, хотя в некоторых случаях это может быть предпочтительным.

Процедура доведения заявления до сведения комитета

Шаг 1. Получение заявления

Каждое получаемое секретариатом и адресованное Комитету по соблюдению норм заявление регистрируется. Подтверждение о получении и справочный номер направляются заявителю. Если заявление подается на

языке, отличном от английского, то секретариат передает заявление на перевод. Это замедляет процесс примерно на месяц или более.

Шаг 2. Передача заявлений на рассмотрение

На основании раздела VII секретариат подтверждает, что вся необходимая информация представлена в заявлении, и направляет заявление со всеми вспомогательными документами членам комитета. Если в заявлении отсутствует некоторая обязательная или существенная информация, секретариат может на свое усмотрение связаться с заявителем напрямую с предложением подать заявление повторно, включив недостающие данные.

Шаг 3. Определение допустимости

Сначала комитет рассматривает допустимость заявления. Если не выполнен один или несколько формальных критериев допустимости, комитет либо отклонит заявление (например, если заявление представлено анонимно или является явно необоснованным), либо примет решение о том, что заявителю следует предоставить дополнительную возможность выполнить эти критерии (например, если не ясно, касается ли заявление вопросов, входящих в сферу действия конвенции). Если комитет решает, что заявление не соответствует формальным критериям, и что дело далее рассматриваться не будет, он соответствующим образом уведомляет об этом заявителя. Заявление, которое было определено как неприемлемое, обычно не доводится до сведения стороны, о которой говорится в таком заявлении. Однако если при определенных обстоятельствах комитет решает, что имеются достаточные причины передать непринятое заявление затронутой стороне, то, как правило, комитет узнает мнение заявителя прежде, чем осуществить это.

Если комитет считает, что выполнены все критерии допустимости, то он принимает предварительное решение о приемлемости заявления и заводит «дело». Затем заявление доводится до сведения стороны, которая, по утверждению, не выполняет требования конвенции. На этом этапе комитет может, на основании предварительного рассмотрения вопроса, представленного в заявлении, занять такую позицию или поднять такие вопросы, которые он считает уместными в сопроводительном письме стороне.

Секретариат направляет все документы, связанные с заявлением, наряду с сопроводительным письмом национальному координатору по Орхусской конвенции соответствующей стороны, копия направляется в постоянную миссию стороны в Организации Объединенных Наций в Женеве.

Шаг 4. Ответные действия стороны

Когда сторона получает письмо из секретариата, она должна как можно быстрее — но в любом случае в течение пяти месяцев — представить письменные объяснения или заявления, проясняющие вопрос, и описать

ответные действия, которые могут быть предприняты в связи с данным вопросом. Сторона может также представить комментарии, касающиеся допустимости заявления к рассмотрению. Если сторона оспаривает допустимость заявления, она должна в минимальные сроки — но опять же в течение пяти месяцев — проинформировать об этом комитет.

6.7. ВАРИАНТЫ РАССМОТРЕНИЯ

Рассмотрение комитетом

По получении ответа от соответствующей стороны комитет сначала рассматривает комментарии, которые сторона может представить по вопросу допустимости заявления. Если доводы не достаточно убедительны для того, чтобы комитет изменил свое предварительное мнение в отношении допустимости, комитет подтверждает приемлемость заявления и переходит к рассмотрению сути дела. Если, в конце концов, комитет убеждается, что заявление не является допустимым к рассмотрению, или что существуют определенные сомнения, то он аннулирует или приостанавливает свое предварительное решение и соответствующим образом уведомляет заявителя, предоставляя возможность для дальнейших комментариев и, если необходимо, запрашивает дополнительную информацию, которая позволит принять решение о допустимости.

Если в течение пяти месяцев с момента направления стороне заявления от нее не поступает ответа, комитет подтверждает допустимость заявления и рассматривает суть вопроса.

Если комитет решает, что в совокупности заявление и ответ стороны не дают комитету достаточно информации для рассмотрения всех аспектов дела, комитет может предпринять один или несколько следующих шагов:

- он может запросить дополнительную информацию у заявителя, у затрагиваемой стороны и из других источников;
- с согласия соответствующей стороны комитет может заняться сбором информации на территории этой стороны;
- он может прибегнуть к услугам экспертов и консультантов; и
- в некоторых случаях может принять решение о проведении слушаний.

Когда комитет обсуждает и устанавливает факты по делу, заседания открыты для публики. Соответствующая сторона, как и заявитель, уведомляется о времени и месте обсуждения дела, они имеют право участвовать в обсуждениях и высказывать свое мнение. В некоторых случаях, в зависимости от наличия ресурсов и выполнения соответствующих квалификационных критериев, представителям стороны и заявителю может быть предо-

ставлена финансовая поддержка на покрытие расходов на проезд и проживание.

На основании информации, представленной комитету сторонами или полученной другим образом, с учетом других уместных источников толкования конвенции, знаний членов комитета, комитет определяет, действительно ли сторона, о которой говорится в заявлении, не выполняла положения конвенции. Обсуждения членами комитета решения по обсуждаемому делу обычно закрыты для публики, в том числе для заявителя и стороны. Однако при некоторых обстоятельствах комитет может решить провести и эту часть заседания публично, о чем стороны должным образом информируются.

Если комитет приходит к выводу, что сторона не выполняет или не выполняла положения конвенции, то далее он определяет, какие меры будут уместны в конкретном случае несоблюдения. Комитет принимает во внимание все элементы дела, включая причины и частоту несоблюдения, а также способность соответствующей стороны реализовать положения конвенции и социально-экономические условия в данной стране.

Проект заключений, описание предлагаемых мер и, по возможности, проект рекомендаций комитета направляются соответствующей стороне и заявителю. Далее и стороне, и заявителю дается возможность предоставить свои комментарии по проекту заключения, описанию предлагаемых мер и рекомендаций в течение определенного срока. Комитет принимает представленные комментарии к сведению при принятии окончательного решения по делу.

Меры, которые комитет может предложить для урегулирования ситуации, включают:

- a) предоставление консультаций и помощи стороне в плане реализации положений конвенции;
- b) подготовка рекомендаций для соответствующей стороны;
- c) просьба, обращенная к стороне, о представлении комитету стратегии, включая календарный план достижения уровня соблюдения положений конвенции и отчет о реализации этой стратегии;
- d) в случае конкретной ситуации несоблюдения подготовка рекомендаций по конкретным мерам, направленным на урегулирование вопроса, о котором говорится в заявлении;
- e) заявление о несоблюдении;
- f) предупреждение.

После того как комитет подготовил окончательные заключения по заявлению, эти заключения доводятся до сведения стороны и заявителя. В любом случае все меры, предложенные комитетом, должны утверждаться решением совещания сторон. Однако в случаях, когда комитет полагает, что

существует необходимость разрешить проблему соблюдения в более срочном порядке, он может принять меры (a)-(d), перечисленные выше, не дожидаясь принятия решения совещанием сторон. Такие действия требуют консультаций с соответствующей стороной в отношении необходимости немедленного рассмотрения дела и в отношении предлагаемых мер. Комитет может предпринимать только меры, включенные в пункты (b)-(d), представленные выше, и только в согласовании с названной стороной.

От комитета требуется представлять отчет каждому очередному совещанию сторон. Среди прочего этот отчет должен содержать информацию о каждом заявлении, включая любые промежуточные меры, предлагаемые в ожидании рассмотрения вопроса совещанием сторон, а также меры, предлагаемые к принятию совещанием сторон. Комитет должен предпринять все усилия для того, чтобы этот отчет был принят путем консенсуса. Когда мнения разделяются, то должны быть отражены различные точки зрения членов комитета.

Отчет комитета является публичным документом и размещается на сайте конвенции на английском, французском и русском языках. В настоящее время планируется, что очередные совещания сторон будут проходить один раз в два или три года.

Рассмотрение совещанием сторон

Совещание сторон принимает окончательное решение в отношении конкретных мер, нацеленных на обеспечение полного соблюдения конвенции.

У совещания сторон имеются широкие возможности для решения вопросов несоблюдения, единственным требованием является то, чтобы эти меры были неконфронтационного, несудебного и консультативного характера и соответствовали нормам международного права.

Решения совещания сторон сообщаются напрямую заинтересованным сторонам и предаются гласности.

Последующие меры, определяемые совещанием сторон

Совещание сторон может принять решение о предоставлении комитету мандата по мониторингу реализации, например, стратегии, направленной на достижение соблюдения конвенции, которую сторона должна представить комитету. В случае выдачи такого мандата комитет, в свою очередь, докладывает о его выполнении перед совещанием сторон.

6.8. КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК ДЛЯ ЗАЯВЛЕНИЙ

I. Информация о заявителе, подавшем заявление

- Полное название обратившейся организации или имя лица (лиц)
- Постоянный адрес
- Адрес для пересылки корреспонденции по этому вопросу, если отличается от постоянного адреса
- Телефон Факс
- Электронная почта
- Если заявление подается группой лиц, то представьте вышеназванную информацию по каждому лицу и укажите одно контактное лицо.
- Если заявление подается организацией, представьте следующую информацию о контактном лице, уполномоченном представлять организацию по вопросу данного заявления:

Фамилия, имя

Должность.

II. Государство, которого касается заявление

Название государства, которого касается заявление.

III. Факты заявления

Подробно изложите факты и обстоятельства утверждаемого несоблюдения норм конвенции. Включите все вопросы, имеющие значение для оценки и рассмотрения вашего заявления. Объясните, как, по вашему мнению, изложенные факты и обстоятельства демонстрируют нарушение положений конвенции.

IV. Природа утверждаемого несоблюдения

Укажите, касается ли заявление случая нарушения в результате несоблюдения норм конвенции конкретного права лица на получение доступа к информации, права на общественное участие или на доступ к правосудию, или заявление затрагивает общую неспособность реализации, или неправильную реализацию (определенных) положений конвенции соответствующей стороной.

V. Положения конвенции, имеющие отношение к заявлению

Перечислите как можно более точно положения (статьи, параграфы, подпараграфы) конвенции, которые, по утверждению, не соблюдает государство.

VI. Использование внутренних средств защиты прав или других международных процедур

Укажите, использовались ли какие-либо внутренние процедуры для рассмотрения конкретного случая несоблюдения, являющегося предметом заявления, и укажите, какие процедуры были использованы, когда и какие жалобы подавались, и каковы были результаты.

Если к внутренним средствам защиты не прибегали, то укажите почему.

Укажите, применялись ли какие-либо другие международные процедуры для урегулирования вопроса, являющегося предметом заявления, и если да, опишите их подробно (как и в случае использования внутренних процедур).

VII. Конфиденциальность

Если вы четко не обозначили просьбу о конфиденциальности, то все информация, содержащаяся в вашем заявлении, считается не конфиденциальной. Если вы опасаетесь, что вас могут подвергнуть наказаниям, гонениям или преследованиям, то вы можете обратиться с просьбой о том, чтобы сохранялась конфиденциальность информации, содержащейся в вашем заявлении, в том числе и информация о вашей личности. Если вы обращаетесь с просьбой о том, чтобы сохранялась конфиденциальность какой-либо информации, то вы должны четко указать, какой именно. Вы можете также написать, почему вы хотели бы сохранить ее конфиденциальной, но это сугубо на ваше усмотрение.

VIII. Вспомогательные документы (копии, а не оригиналы)

- Соответствующее национальное законодательство с выделенными положениями, относящимися к делу.
- Решения/результаты других процедур.
- Любые другие документы, подтверждающие информацию, о которой говорится в пункте VII.
- Материалы соответствующей переписки с органами власти.

Старайтесь не включать посторонние или ненужные документы, а если необходимо приложить объемный документ, то постарайтесь выделить те части, которые представляют наибольшую ценность.

IX. Резюме

Приложите к вашему заявлению краткое резюме всех значимых фактов на двух-трех страницах.

X. Подпись

Жалоба должна быть подписана и датирована. Если заявление подается организацией, то она должна быть подписана лицом, уполномоченным выступать от имени организации.

Адрес:

Пожалуйста, направляйте заявления по следующему адресу:

Г-ну Джереми Уэйтсу (Mr. Jeremy Wates)
Секретарю Орхусской Конвенции
United Nations Economic Commission for Europe
Environment and Human Settlement Division
Room 332, Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10, Switzerland
Телефон: +41 22 917 2384
Факс: +41 22 907 0107
Эл. почта: jeremy.wates@unece.org

**Четко укажите: «Заявление в Комитет по соблюдению
норм Орхусской конвенции»**

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский процессуальный кодекс КР от 29 декабря 1999 года, № 146.
2. Гражданский кодекс КР от 5 января 1998 года, № 1.
3. Законодательство КР.
4. Конституция КР от 5 мая 1993 года (в редакции закона Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40).
5. Конвенция ЕЭК ООН «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», 2001.
6. Конвенция «О трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния», 1979.
7. Конвенция «О международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения», 1973.
8. Конвенция «Об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе», 1979.
9. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987.
10. Национальный профиль оценки способностей Кыргызской Республики по осуществлению Орхусской конвенции. Бишкек, 2005.
11. Орхусская конвенция: руководство по осуществлению, ООН, Нью-Йорк и Женева, 2000.
12. Право на общественное участие. Закон. Опыт. Рекомендации. Бишкек, 2003.
13. Пособие по доступу к правосудию к Орхусской конвенции. — Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы./ Под редакцией С. Стека. — Шентендре, Венгрия, 2003.
14. Пособие для тренера. Выполнение положений Орхусской конвенции. Разработка и проведение обучения государственных служащих. К., 2004.
15. Резолюция 2398 (XXIII) Генеральной ассамблеи ООН, 1968.
16. Уголовно-процессуальный кодекс КР от 30 июня 1999 года, № 62.
17. David Robinson and John Dunkley, Public Interest Perspective in Environmental Law, 1995.

Интернет-сайты:

18. <http://www.unece.org/env/pp>
19. <http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm>

**Руководство по применению конвенции ЕЭК ООН
«О доступе к информации, участии общественности в процессе
принятия решений и доступе к правосудию по вопросам,
касающимся окружающей среды»
в Кыргызской Республике**

Авторы-составители:
Печенюк О., Борцова С., Гаврилова Е.

Издание подготовлено Региональным Экологическим Центром
Центральной Азии при финансовой поддержке Европейской Комиссии.
Республика Казахстан, 050043, Алматы, Орбита-1, д. 40
Тел: +7 (327) 2296646, 2785022, 2785110
Факс: +7 (327) 2705337
e-mail:carec@carec.kz
www.carec.kz

Отпечатано в ОО «ОСТ-XXI век»
Республика Казахстан, 050043, Алматы, мкр. «Орбита-1», д. 40

Подписано к печати 17.04.2007. Формат 60x90^{1/16}.
Гарнитура Times. Усл. печ. л. 7,5. Тираж 300 экз.



Издание подготовлено Региональным Экологическим Центром
Центральной Азии при финансовой поддержке Европейской Комиссии

Республика Казахстан, 050043, Алматы, Орбита-1, д. 40

Тел: +7 (327) 2296646, 2785022, 2785110

Факс: +7 (327) 2705337

e-mail: carec@carec.kz

www.carec.kz

ЗАКОН ОПЫТ РЕКОМЕНДАЦИЯ