

22-23 мая 2012 года, Алматы

*Владимир Борисов – судья Верховного Суда,  
председатель Союза судей Республики Казахстан.*

**Роль судебной системы Казахстана  
в реализации положений Орхусской конвенции  
(достижения, трудности, пути решения)**

Вопросы надлежащего обеспечения доступа к правосудию всегда занимали и занимают ключевое место в деятельности Верховного Суда Республики Казахстан.

Ратифицированная Казахстаном 23 октября 2000 года Орхусская Конвенция позволяет общественности наиболее полно реализовать свои права по доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Для судей Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию в вопросах окружающей среды имеет особое значение, поскольку это в своем роде, единственный международный договор, которым столь подробно регулируются процедуры и процессуальные аспекты в сфере гражданского судопроизводства по экологическим спорам, инициированным общественностью.

Практическое применение положений Орхусской конвенции позволяет по-новому и глобально взглянуть на проблемы доступа к правосудию и находить пути их решения не только по экологическим спорам, но и в целом с точки зрения основополагающего права каждого на судебную защиту.

Это согласуется с положениями статьи 13 Конституции Казахстана, а так же с нормами Международного пакта о гражданских и политических правах (п. 3), в соответствии с которым государства-участники взяли на себя обязательства: «обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты».

В целях надлежащего применения судами международных актов, Верховным Судом принято нормативное постановление от 10 июля 2008 г. № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» положения которых носят нормативный характер.

До всех судов доведено, что Орхусская конвенция входит в состав действующего права республики и имеет силу прямого действия, следовательно, нормы указанной Конвенции подлежат прямому применению, в том числе судами. Данное положение вытекает из требований статьи 4 Конституции, в соответствии с которой

международные договоры, ратифицированные Республикой, являются действующим правом в Республике Казахстан, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно. Аналогичные положения закреплены в части 3 статьи 3 Гражданского процессуального кодекса (ГПК).

Это означает, что неправительственные экологические организации могут предъявлять иски по защите не только нарушенных прав самой экологической организации и членов общественного объединения, но и во всех других случаях, когда при нарушении природоохранного законодательства затрагиваются права отдельных граждан либо неопределенного круга лиц.

Наряду с названной Конвенцией Гражданский процессуальный кодекс (глава 27) позволяет гражданам и экологическим общественным объединениям оспорить решение, действие (или бездействие) государственного органа, органа местного самоуправления, организации, должностного лица, государственного служащего непосредственно в суде.

Таким образом, Конвенция и национальное законодательство обеспечивают защиту экологических прав граждан и общественных объединений и одновременно служат общественности основой для развития современной системы контроля за соблюдением международного права и национального законодательства в области окружающей среды.

Итоги Четвертого совещания сторон Орхусской конвенции показали, что принимаемые усилия казахстанской стороной по реализации этого важного международного договора являются недостаточными, требуются концептуально новые подходы по доступу общественности к экологической информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года, решение IV/9с «О соблюдении Казахстаном своих обязательств по Конвенции»).

Перед казахстанской стороной поставлены условия подробно изучить, при надлежащем участии общественности, соответствующее экологическое и процедурное законодательство и соответствующие правовые прецеденты в целях определения того, обеспечивает ли оно для судебных и других органов по рассмотрению возможность предоставления адекватных и эффективных средств правовой защиты в ходе судебного рассмотрения. Эти требования были выполнены независимыми экспертами посредством анализа судебных и законодательных актов с выработкой рекомендаций по приведению национального экологического законодательства в соответствии с требованиями Конвенции.

Анализ судебной практики показывает, что требования общественности в основном связаны:

- с непредставлением государственными органами экологической информации;

- с бездействием местных исполнительных органов по устранению нарушений экологического законодательства;

с необходимостью понуждения приостановить строительство объектов, негативно влияющих на безопасность жизнедеятельности человека;

с необходимостью переселения граждан из экологически опасных зон проживания.

С точки зрения реализации компонента Конвенции о доступе общественности к правосудию, следует отметить, что в судебных органах общественность в Казахстане представляет в основном общественное объединение «Зеленое спасение», состоящее из нескольких активистов, которые обращаются с исками в суд по вопросам, касающимся окружающей среды. В год данным НПО в защиту интересов граждан в суды поступают около 10 исков, более половины, из которых находят положительное решение в судах.

Это свидетельствует о том, что большинство экологических НПО либо не имеют оснований для обращения с исками в суд, либо не имеют навыков по подготовке исковых документов.

С первых дней ратификации Конвенции представители Верховного Суда занимались буквально поиском экологических общественных организаций, которые представляют интересы граждан в судах для того, чтобы судьи прокуроры и адвокаты вместе с экологическими НПО могли обсудить вопросы реализации Орхусской конвенции. В этом нам помогла одна из лидеров Экологического форума Светлана Могилюк, предоставившая списки реально существующих экологических НПО, представителей которых мы стали приглашать на семинары-тренинги, проводимые учебными центрами областных судов.

В настоящее время ситуация меняется в лучшую сторону. Созданы Орхусские центры, их филиалы, в результате чего наблюдается активизация экологических общественных организаций, что будет способствовать не только улучшению экологической обстановки в стране, но и экономии бюджетных средств, предназначенных для осуществления контроля исполнения природопользователями экологического законодательства. Безусловно, для развития этого позитивного процесса требуется не мало времени.

Верховным Судом были предприняты меры по сбору информации от экологических НПО о проблемах применения норм национального и международного права по реализации Орхусской конвенции. Однако в течение года от общественных экологических организаций каких-либо предложений не поступало, а общественное объединение «Зеленое спасение» пожелало участвовать в этом проекте на стадии, когда будет готов проект нового нормативного постановления Верховного Суда «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды». Поэтому в настоящее время в Верховном Суде формируется накопительный материал судебной практики, на основе которого и будет создаваться нормативный документ.

В целях надлежащего выполнения положений Орхусской конвенции и национального экологического законодательства Верховным Судом осуществляется работа по следующим направлениям:

- Налажен взаимный информационный обмен с Министерством охраны окружающей среды и Орхусскими центрами по вопросам реализации положений Конвенции и совершенствованию законодательства.
- В местных судах и Верховном Суде применяется специализация судей по рассмотрению экологических споров, в том числе по искам общественности.
- В Верховном Суде и местных судах изучается и обобщается судебная практика по применению судами экологического законодательства, в том числе по искам общественности.
- Ежегодно проводится мониторинг судебных актов по спорам о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, результаты доводятся до судей и размещаются на WEB-сайте Верховного Суда.
- Судебные акты по искам общественности по вопросам охраны окружающей среды размещаются на WEB-сайте Верховного Суда наряду с другими судебными актами.
- С 2007 года на Web-сайте Верховного Суд в разделе «Международное сотрудничество» открыта страница: «Реализация положений Орхусской конвенции», в которой размещены: нормативные правовые акты по вопросам окружающей среды; доклады о работе совещания сторон Европейской Экономической Комиссии о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды; пособия по применению Орхусской конвенции; статистические сведения о рассмотрении судами исков, связанных с охраной окружающей среды и другие полезные для судей и общественности материалы.
- Верховным Судом совместно с международными экспертами регулярно проводятся республиканские и региональные конференции, круглые столы, семинары, тренинги о применении в судебной практике норм международных соглашений, в том числе положений Орхусской конвенции. На мероприятиях принимают участие представители коллегий адвокатов, судов, органов прокуратуры, Министерства охраны окружающей среды, Орхусских центров и экологических НПО. На региональном уровне активно используется потенциал учебных центров областных судов.
- В ходе проведения обучающих мероприятий используется Учебно-практическое пособие по применению судами Казахстана положений Орхусской конвенции, которое было разработано в 2008 году судьями Верховного Суда совместно с экспертом ОБСЕ. Пособие опубликовано на русском и казахском языках и передано во все библиотеки судов.

- В СМИ регулярно публикуются материалы на экологическую тему, в газете «Юридическая Газета» периодически выходит рубрика «Судье на заметку» по вопросам применения судами экологического законодательства.
- Вопросы по изучению положений Орхусской конвенции включены в программы работы Верховного Суда по прохождению стажировки судей.
- На республиканских курсах повышения квалификации судей районных и приравненных к ним судов, работающих на базе Института правосудия, проводятся тематические лекции об особенностях применения экологического законодательства при разрешении исков общественности.
- Перед Институтом правосудия Верховным Судом поставлен вопрос о включении в учебные программы магистрантов Института правосудия больше учебных часов по изучению Орхусской конвенции.
- На основе исследования экологического законодательства и международных договоров с учетом судебной практики Верховным Судом в адрес Министерства охраны окружающей среды вносятся предложения по совершенствованию экологического законодательства.
- Верховным Судом совместно с уполномоченным органом по ведению правовой статистики принимаются меры по оптимизации сбора и учету статистических сведений судебных дел по искам и заявлениям физических лиц и общественных экологических организаций в области окружающей среды. При этом ведется сверка статистических данных с экологическими НПО в порядке общественного контроля, что позволяет подвергнуть мониторингу все судебные акты по экологическим спорам без исключения.

Верховный Суд работает над тем, как наиболее эффективно использовать применяемые в судах Казахстана современные информационные технологии на службу разрешения экологических споров. Уже повсеместно во всех судебных инстанциях применяется автоматическое распределение судебных дел среди судей, 326 залов судебных заседаний или 29 % оснащены аудио-видео фиксацией судебных процессов, позволяющих вести по делу протокол в цифровом формате, 273 судов или 72,2 % оснащены информационными киосками, стороны судебного процесса могут отслеживать графики рассмотрения судебных дел, результаты судебного процесса из персональных компьютеров, начал функционировать так называемый Е-суд, т.е. электронное правосудие, благодаря которому можно посредством портала электронного Правительства направить в суд иск, получить копию протокола судебного заседания, направить для рассмотрения замечания на протокол судебного заседания. И все это осуществляется в электронном формате.

Уверен, только системный подход к решению задач по реализации Орхусской конвенции способен дать положительный результат.

Проводимая работа позволяет нам делиться опытом с другими странами. Так недавно в Верховном Суде проходил обмен опытом с делегацией Белоруссии, в составе которой были представители Министерства охраны окружающей среды и Орхусских центров Белоруссии.

Безусловно, есть вопросы, требующие своего решения для четкой реализации положений Орхусской конвенции, которые находятся вне компетенции судов. Это предоставление общественности адекватных и эффективных средств правовой (адвокатской) помощи как на стадии подготовки исков и заявлений, так и во время судебного разбирательства.

Парламентом страны уже приняты меры по сокращению нагрузки по судебным расходам, в результате чего в нашей стране исключены требования оплаты государственной пошлины в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций.

Для нас основным критерием надлежащего исполнения положений Орхусской конвенции является судебная практика, благодаря которой мы видим необходимость в совершенствовании экологического законодательства.

Для приведения национального законодательства положениям Орхусской конвенции необходимо инициировать внесение следующих изменений и дополнений в национальное законодательство.

1) Назрела необходимость внесение изменений в статью 14 Экологического кодекса, где изложены права и обязанности общественных объединений в области охраны окружающей среды.

Дело в том, что по смыслу статьи 8 ГПК общественность имеет право обратиться в суд с заявлением о защите прав и охраняемых законом интересов других лиц или неопределенного круга лиц в случаях, предусмотренных законом. Между тем в статье 14 Экологического кодекса предусмотрено, что общественные объединения имеют право защищать права и интересы граждан в области охраны окружающей среды, но нет прямого указания на субъектный состав – неопределенного круга лиц.

Поэтому подпункт 1) пункта 1 статьи 14 Экологического кодекса, где права и обязанности общественных объединений в области охраны окружающей среды, следует разделить на два подпункта и изложить в следующей редакции: «1) разрабатывать и пропагандировать экологические программы, защищать права и интересы граждан, **неопределенного круга лиц**, привлекать их на добровольных началах к активной деятельности в области охраны окружающей среды;

1) разрабатывать и пропагандировать экологические программы, привлекать **граждан** на добровольных началах к активной деятельности в области охраны окружающей среды;

**1)-1 защищать права и интересы граждан и неопределенного круга лиц в государственных органах, в том числе в судебном порядке;».**

Соответствующие поправки необходимо внести в Закон об общественных объединениях (ст. 19), в соответствии с которым общественные организации могут защищать права лишь членов своей организации.

2) согласно статье 278 ГПК общественности предоставлено право оспорить решение, действие (или бездействие) государственного органа, органа местного самоуправления, организации, должностного лица, государственного служащего непосредственно в суде.

Между тем, статьей 280 ГПК предусмотрены процессуальные ограничения по срокам обращения общественности в суд в течение трех месяцев со дня, когда им стало известно о нарушении их прав, свобод и охраняемых законом интересов. При этом законодатель предусмотрел, что пропуск трехмесячного срока для обращения с заявлением не является основанием для суда к отказу в принятии заявления. Причины пропуска срока выясняются в судебном заседании при рассмотрении заявления по существу и могут являться одним из оснований к отказу в удовлетворении заявления.

Полагаю, что по спорам общественности в порядке главы 27 ГПК на действие (или бездействие) государственного органа, органа местного самоуправления, организации, должностного лица, государственного служащего по вопросам окружающей среды ограничения по срокам обращения следует исключить, поскольку экологические проблемы сами собой не разрешатся;

3) иски и заявления общественности по экологическим спорам должны быть освобождены от государственной пошлины в судах первой инстанции, если в них не указаны требования материального характера о взыскании ущерба (компенсации) в пользу физического или юридического лица (пункт 8) статьи 541 Налогового кодекса). Такой подход активизирует деятельность экологических общественных организаций, что сократит расходы на контрольно-надзорные функции уполномоченных государственных органов, а главное, будет способствовать улучшению экологической ситуации в стране;

4) требует приведение в соответствие с требованиями Орхусской конвенции и национальным законодательством ведомственные акты статистических органов в части предоставления экологической информации по требованиям общественности;

5) представляется, что ограничения в сфере применения альтернативных видов разрешения споров, предусмотренные в Законе о медиации (ст. 1), когда одной из сторон является государственный орган, не должны касаться споров, связанных с реализацией Орхусской конвенции, поскольку само экологическое законодательство предусматривает взаимодействие должностных лиц, осуществляющих

государственный экологический контроль, с физическими лицами и общественными объединениями (статья 117).

Полагаю, что имеющиеся место проблемы вполне разрешимы, они обязывает нас по-новому взглянуть на роль неправительственных экологических организаций и потенциал судебных органов.

Да, мы еще не достигли совершенства, но обозначили и делаем правильные шаги по обеспечению надлежащей реализации Орхусской конвенции.

Особо значимую роль в реализации Конвенции должна занять общественность, активность которой в тесном взаимодействии с Орхусскими центрами и работой уполномоченных государственных органов способна дать положительные результаты в области окружающей среды. В этой связи необходимо предусмотреть расширение сферы общественного контроля за соблюдением экологического законодательства.

Мы отдаем себе отчет в том что, деятельность судов по защите прав общественности в сфере окружающей среды является не только профессиональной обязанностью судей, но и проявлением заботы о будущих поколениях.

\*\*\*