

# ПОТЕНЦИАЛ МЕДИАЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

(на примере Республики Беларусь)

*(доклад, Европейская Экономическая комиссия ООН, Секретариат  
Орхусской Конвенции, Швейцарская Конфедерация, Женева, 27 – 28  
февраля 2017 года)*

**Каменков Виктор Сергеевич** – председатель общественного объединения «Белорусский республиканский союз юристов», заведующий кафедрой финансового права и правового регулирования хозяйственной деятельности Белорусского государственного университета, медиатор, доктор юридических наук, профессор, 220030 г. Минск, проспект Независимости, д. 4.

Уважаемый председатель! Уважаемые дамы и господа! Уважаемые участники дискуссии, состоявшейся на заседании по вопросам доступности к правосудию.

Хочу поблагодарить за предоставленную возможность участия в настоящем совещании и полученные дополнительные аргументы к теме моего выступления.

Вопросы защиты окружающей среды, право на доступность к информации о ней, механизмы защиты этого права – это только небольшой перечень тем, которые остаются актуальными для жителей нашего государства.

Республика Беларусь, став участницей Орхусской конвенции [1] (далее – Орхусская конвенция или Конвенция), взяла на себя обширные международные обязательства и обязанности перед своим народом.

Как указывают многие исследователи, «...основное значение и ценность Орхусской конвенции в том, что она устанавливает основные стандарты участия общественности в решении вопросов, касающихся окружающей среды. Конвенция является всемирно значимым примером правовой консолидации мер роста участия общества в отношении принятия административных решений, свободы информации и доступа к правосудию» [2].

Для нашей страны Конвенция вступила в силу с 30.01.2001 года и была утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 14.12.1999 N 726 [3] без оговорок. Уровень нормативного правового акта, которым Конвенция имплементирована в национальное законодательство, свидетельствует о серьезных намерениях и планах нашего государства в этом направлении.

Как известно, участницей Орхусской конвенции являются, помимо Республики Беларусь, еще 47 государств и Евросоюз. Не участвуют в настоящее время в этой конвенции, в частности, Российская Федерация, США, Израиль, Канада, Турция, Узбекистан и др.

На вопрос, почему не больше государств? – можно найти разные ответы. Один из них такой: «Главное препятствие на пути присоединения к этому международному соглашению – соображения национальной безопасности».

Среди иных аргументов отказа от участия в Орхусской конвенции нередко называются: чрезмерная строгость ее требований о предельных сроках предоставления ответов на запросы общественности, наделение особыми привилегиями неправительственных организаций, финансовая емкость конвенционных инструментов» [4]. Но обоснованы ли эти опасения? Есть ли пути их преодоления?

Комплементарно оценивая шаг Республики Беларусь по подписанию Конвенции, мы вправе рассчитывать на последовательность в последующих шагах и по ее исполнению. Для решения такой не простой задачи, на наш взгляд, в государстве необходимо иметь комплексный системный механизм, сочетающий государственный и общественный компоненты.

Сегодня мы коснемся только тех норм Конвенции, которые регламентируют порядок рассмотрения (урегулирования, разрешения) возможных правовых конфликтов и споров, вытекающих из участия общественности в природоохранных мероприятиях.

Основная тема, которой посвящена Орхусская конвенция, – это предоставление запрашивающей общественности государственными органами соответствующего государства полной экологической информации, в рамках национального законодательства в максимально сжатые сроки, но не позднее одного месяца после подачи просьбы (ст. 4).

При этом, имеются и отлагательные условия этого обязательства. Упомянутую обязанность государственные органы должны выполнить, если:

1) нет перечисленных в самой Конвенции оснований для отказа в предоставлении запрашиваемой экологической информации (исчерпывающий перечень) и

2) разглашение такой информации отрицательно не повлияет на перечисленные в Конвенции права, интересы и факторы (исчерпывающий перечень) (ст. 4).

При наличии этих двух групп условий-оснований государственным органам позволительно отказывать в предоставлении информации.

На наш взгляд, особенностью, если не уникальностью, Орхусской конвенции является и, то обстоятельство, что она регулирует не только и не столько отношения между государствами-членами конвенции, сколько отношения между государственными органами конкретного государства и общественностью этого государства. При этом термин «общественность» означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы (ст. 2).

Поэтому Орхусскую конвенцию по своему институциональному и функциональному назначению можно рассматривать как международный правовой акт, нацеленный на сближение позиций государственных органов и общественности, подвигающий искать компромисс по спорным вопросам экологической защиты. А это очень близко с целью медиации – искать у конфликтующих лиц общий интерес.

Необходимо обратить также внимание на название и содержание Конвенции в смысле приоритета возможной очередности или последовательности действий государственных органов и общественности. Речь идет, во-первых, о доступе к информации, во-вторых, о возможном участии общественности в процессе принятия решений и, только, в-третьих, о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. То есть имеются, как минимум, два этапа для достижения согласия между сторонами с целью получения информации. И только в случае не достижения желаемых результатов наступает третий этап – свободный доступ общественности к правосудию.

Следовательно, если государственные органы и общественность соответствующего государства на первых двух этапах находят решение проблемы, то необходимость в третьем отпадает. Не будет необходимости отдавать общественность сразу «в объятия» правосудия, они не всегда приятны.

Почему это обстоятельство важно подчеркнуть и разобрать?

Потому что, если государство заинтересовано, в исключении указанного третьего этапа развития отношений по природоохранной информации, или в минимизации его развития, оно должно использовать все легальные и приемлемые механизмы регулирования этих отношений.

В том числе возможность мирно договориться без дальнейшего разжигания конфликта. То есть, в том числе медиацию или переговоры с участием квалифицированных посредников. Более того, медиация выглядит преимущественным способом урегулирования подобных конфликтов. Даже если учитывать только одну из причин: на этих двух этапах государственные органы и общественность будут равными, а значит, наиболее объективными, и не иметь преимуществ в переговорах. Вспомним, что такое медиация в соответствии с действующим законодательством: «...медиация – переговоры сторон с участием медиатора в целях урегулирования спора (споров) сторон путем выработки ими взаимоприемлемого соглашения» [5].

Именно медиативные переговоры могут дать желаемый результат для сторон, участвующих в конфликте по поводу информации об окружающей среде. Ведь, как правило, сторонами в указанных конфликтах и спорах выступает достаточно узкий круг лиц, порой неплохо знакомых друг с другом (государственные органы по охране окружающей среды, регистрирующие органы, иные органы государственного управления), с одной стороны, и общественные организации или конкретные физические лица, - с другой стороны.

Если же имеется группа физических лиц, заинтересованных в получении и защите информации об окружающей среде, то в медиации имеются соответствующие технологии, рассчитанные на такие ситуации: круги сообществ и иные.

В любом случае участникам данных правоотношений лучше и перспективнее сохранять между собой нормальные деловые отношения, а не острые и конфликтные. Ведь сами отношения по поводу конкретного

природного объекта бывают длительными, не исключается повторение таких же отношений по иным объектам в будущем. Кроме того, сама процедура медиации не является публичной, в отличие от судебного разбирательства, и позволяет сохранять необходимую для конкретного случая тайну, не нарушая требований законодательства. Поэтому медиативное соглашение, заключаемое самими сторонами на добровольной основе и добросовестно, только с помощью медиатора, как раз сохраняет деловой характер отношений, позволяет на практике реально и добровольно исполнить его сторонами с эффективностью, превышающей принудительное исполнение.

Третий этап – это только государственные суды (третейские суды у нас не вправе рассматривать дела о признании правовых актов государственных органов недействительными). Даже при полной их объективности, в случае проигрыша дела, для общественности они не будут казаться объективными. Хотя бы психологически.

Кроме того, судебное разбирательство по подобным делам подвержено большим рискам.

Во-первых, сроки рассмотрения таких дел процессуальное законодательство жестко не ограничивает. То есть и такие дела могут быть отложены, приостановлены, перенесены на иные даты, а судебные постановления по ним можно обжаловать неоднократно, даже после вступления их в законную силу. Могут быть и иные причины, по которым сроки достижения желаемого результата могут быть значительно растянуты.

Повлиять на указанные выше сроки у спорящих сторон практически нет возможности, потому что судебные процессуальные сроки по делам устанавливаются законом или судом. Только в тех случаях, когда сроки устанавливает суд, спорящие стороны могут заявлять свои ходатайства об учете их конкретных обстоятельств.

При выборе медиации, как способа урегулирования досудебного конфликта или судебного спора, преимущество состоит в том, что сроки проведения медиации являются прерогативой самих сторон. В ст. 10 Закона о медиации [5] императивно установлено, что соглашение о применении медиации должно содержать положение о том, что все или отдельные споры, которые возникли из связывающего стороны правоотношения, подлежат урегулированию путем проведения медиации, а также сведения о медиаторе (медиаторах), сроке и месте проведения медиации, вознаграждении медиатора. Соглашение о применении медиации может содержать и иные условия, согласованные сторонами.

Более того, другая императивная норма этого же закона [5] указывает, что срок проведения медиации не может превышать шести месяцев со дня заключения соглашения о применении медиации (ст. 13). Здесь нет возможности отложить или приостановить сроки без согласия сторон или растянуть их на годы.

Во-вторых, органы правосудия, как правило, испытывают чрезмерные нагрузки по количеству поступающих дел и жалоб.

В-третьих, механизм реального принудительного исполнения судебного акта о признании правового акта государственного органа недействительным (так называется данная категория дел) далек от ожидаемого.

Конечно, автор далек от мысли, что только медиация всегда может быть эффективной по делам о конфликтах по поводу защиты окружающей среды и сможет заменить суды. Тезис, что и эту проблему нужно решать не «вместо», а «вместе», актуален и здесь.

Указанные выше постулаты и рассуждения не случайны. Они вновь наталкивают на мысль, что не только частные, не только частно-публичные, но и сугубо публичные, в том числе природоохранные правоотношения могут и должны быть предметом медиативного воздействия. Следовательно, принимая тот или иной правовой акт, нужно помнить, медиативные способы не только улаживания конфликтов, но регулирования отношений (саморегулирование), нужно рассматривать наравне с иными существующими методами регулирования.

В Республике Беларусь этот процесс проходит достаточно неспешно, но с тенденцией нарастания.

Начиналась медиация в Беларуси с предпринимательских и иных экономических споров (вначале был пилотный проект, проведенный Высшим Хозяйственным Судом Беларуси совместно с Союзом юристов), продолжается через школьную и семейную медиацию, медиацию на бирже, восстановительную медиацию (в том числе в уголовном судопроизводстве), медиацию в строительстве, судебную медиацию.

На очереди медиация в «зеленых» отношениях. В конце 2016 года Правительством нашей страны, в том числе по нашей инициативе, принято интересное постановление [8]. В утвержденном им Национальном плане действий по развитию зеленой экономики предусмотрено, как проведение обучающих семинаров по «зеленой» экономике для специалистов местных исполнительных и распорядительных органов, так и использование принципов и механизмов медиации, третейского разбирательства при урегулировании спорных и конфликтных ситуаций в области «зеленой» экономики. Ответственным лицом за последнее мероприятие в единственном числе значится общественное объединение «Белорусский республиканский союз юристов», которое и предложило эту идею.

К числу позитивных результатов применения медиации в сфере отношений, регулируемых Орхусской конвенцией, можно отнести, примерно, следующие:

- повышение эффективности экологического правопорядка за счет более широкого участия общественности не только в регулировании отношений, формирующихся в экологической сфере в целом, но и в урегулировании возникающих здесь конфликтов;

- продвижение метода эколого-медиативного регулирования на близкие сферы эколого-правового регулирования, сближение природозащитных требований и процедур, применяемых в Республике Беларусь, Евразийском союзе, странах СНГ и Европейском союзе;

- сближение и гармонизация в целом экологозащитного законодательства разных государств и регионов;

- повышение уровня осведомленности общественности по вопросам охраны окружающей среды и увеличение ее роли, возможностей при принятии экологически значимых решений с выходом в перспективе на совместное их обсуждение и принятие государством и общественными организациями;

- ослабление напряженности и последствий негативных социальных проявлений, возникающих при принятии решений о проектировании, строительстве, начале деятельности объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую среду;

- увеличение инвестиционной привлекательности самого государства и белорусских субъектов предпринимательства, снижение инвестиционных рисков для этих и иных субъектов деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;

- повышение эффективности защиты экологических прав физических и юридических лиц, в том числе, общественных объединений;

- снижение числа административных процедур и судебных процессов по делам о нарушении экологических прав физических и юридических лиц, в том числе, общественных объединений, а также финансовых расходов, связанных с этими процедурами и разбирательствами;

- минимизация иных негативных последствий за счет мирного урегулирования конфликтов.

В перспективе с медиацией могут хорошо «подружиться для общего блага» такие сферы, как медицина, спорт, трудовая сфера (трудовые споры, как индивидуальные, так и коллективные), архитектура, проектирование, электронные технологии, образовательный процесс и многие другие.

Для защиты же окружающей среды медиация, на наш взгляд, очень перспективный и эффективный способ отыскания истины и защиты нарушенных прав.

#### **Использованные источники:**

1. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Заклучена в г. Орхусе 25.06.1998) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 27.08.2003, N 95, 3/866.

2. Международное экологическое право: учебник / Т.Г. Авдеева, А.И. Алиев, Р.Р. Амирова и др.; отв. ред. Р.М. Валеев. М.: Статут, 2012. 639 с.

3. Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Указ Президента Республики Беларусь от 14.12.1999 N 726 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 05.01.2000, N 1, 1/837.

4. Хлуденева Н.И. Правозащитный потенциал Орхусской конвенции // Судья. 2015. N 9. С. 46 - 50.

5. О медиации: Закон Республики Беларусь от 12.07.2013 N 58-3 (ред. от 05.01.2016) // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 14.01.2016, 2/2353.

6. Решение хозяйственного суда Гродненской области от 12.01.2011 (дело N 1079-7/2010)//КонсультантПлюс 2011.
7. Архив суда Центрального района г. Минска, 2015 год.
8. Об утверждении Национального плана действий по развитию «зеленой» экономики в Республике Беларусь до 2020 года: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21.12.2016 N 1061//Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 28.12.2016, 5/43102.