

Пятое совещание Специальной (целевой) рабочей группы по доступу к правосудию по осуществлению Орхусской конвенции.  
Выступление по видеоконференцсвязи с Женевой 14.06.2012 г.

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

### **О роли судов в реализации Орхусской конвенции** (достижения, трудности, пути решения)

Субрегиональный семинар группы стран Центральной Азии, посвященный реализации Орхусской конвенции, который проходил 22 и 23 мая 2012 года в южной столице Казахстана Алматы показал необходимость повышения роли судов в выполнении важного компонента Конвенции – о доступе общественности к правосудию в вопросах окружающей среды.

Для судей Казахстана Орхусская конвенция имеет особое значение, поскольку этот международный договор единственный в своем роде, где столь подробно изложены процессуальные аспекты в сфере гражданского судопроизводства. И хотя положения Конвенции регулируют рассмотрение экологических споров, инициированных общественностью, они актуальны при разрешении любых споров, инициированных 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.

Этот вывод согласуется 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. «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» положения которых носят нормативный характер.

До всех судов и судей 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 экологического 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.

Как известно Министерство охраны окружающей среды осуществляет взаимодействие с неправительственным сектором, включающим более 200 экологических организаций и принимающих участие в выработке и реализации экологической политики страны. Но большинство экологических общественных объединений либо не находят оснований для обращения с исками в суд, либо не имеют навыков по подготовке исковых документов. Вот почему Верховный суд с помощью Координационного совета Экофорума, получив информацию о наличии экологических общественных объединений в регионах и сведения о проблемах применения норм экологического законодательства, приглашает представителей экологических общественных объединений на совместные семинары – тренинги, проводимые учебными центрами областных судов с использованием различных учебно-практических пособий.

Более того, Верховный суд обратился к экологическим общественным объединениям через Координационный совет Экофорума о предоставлении предложений, которые можно было бы учесть при подготовке проекта нового нормативного постановления Верховного суда «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды». В настоящее время осуществляется накопление соответствующего материала.

Следует отметить, что позитивные шаги по реализации Конвенции наметились в связи с созданием Орхусских центров, их филиалов, которые стали связующим звеном между государственными органами и гражданским обществом, в результате чего наблюдается активизация экологических общественных организаций. К примеру, в настоящее время нами ведутся переговоры с Жайык-Каспийским Орхусским Центром о совместных действиях по проведению семинара по вопросам доступа к правосудию,

Национальный Орхусский центр Республики Казахстан, действующий с июня 2009 года, также регулярно информирует суды о проводимых мероприятиях. Безусловно, для развития этого позитивного процесса требуется много времени и работы.

Анализ судебной практики показывает, что требования общественности к исполнительным органам власти в основном связаны с неправомерными действиями государственных органов и их должностных лиц, ущемляющих права общественности, вытекающие из публичных правовых отношений (глава 27 ГПК).

Это такие требования общественности, как:

- о непредставлении государственными органами экологической информации;

- о бездействии местных исполнительных органов по устранению нарушений экологического законодательства;

- о понуждении приостановить строительство объектов, негативно влияющих на безопасность жизнедеятельности человека;

- о переселении граждан из экологически опасных зон проживания и т.д.

Ежегодно в суды от экологических общественных объединений в защиту интересов граждан поступают немногим более 10 исков (заявлений), более половины, из которых находят положительное решение в судах.

Чаще других общественных объединений с исками в суд по вопросам, касающимся окружающей среды обращается общественное объединение «Зеленое спасение». Несмотря на его региональный статус, иски от этого общественного объединения принимаются в судах любой области Казахстана.

При обращении с заявлением в суд граждан государственная пошлина необременительна и составляет в размере эквивалентном 2 Евро 62 цента, а для экологических общественных объединений - 43 Евро 68 цента. Причем, если экологическое общественное объединение представляет интересы физических лиц, то государственная пошлина составляет лишь 2 Евро 62 цента, т.е. как для физического лица.

Сроки рассмотрения таких споров в суде первой инстанции составляют один месяц. Для оспаривания решения суда в апелляционной, кассационной и надзорной судебных инстанциях государственная пошлина не требуется.

Принимая во внимание, что большинство споров общественности связаны с публичными отношениями, хотелось бы подчеркнуть важность развития в стране института административной юстиции, которая наиболее эффективно разрешает споры, вытекающие из публичных отношений между властью и общественностью, в том числе по вопросам окружающей среды. Полагаю, что в стране, где провозглашен конституционный принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, административная юстиция является одним из важнейших инструментов по обеспечению соблюдения принципа разделения единой государственной власти на три ее составляющие ветви. При этом важное место в системе органов государственной власти должен занять

компетентный, независимый и беспристрастный суд. В настоящее время Казахстаном изучается германский опыт административной юстиции, как наиболее успешный и приемлемый для совершенствования национального законодательства.

Возникает вопрос, какую роль могут сыграть суды для надлежащего исполнения Орхусской конвенции?

Верховным судом предпринят ряд следующих шагов по реализации Конвенции:

1. Налажен взаимный информационный обмен с Министерством охраны окружающей среды, Орхусскими центрами, Экофорумом и другими экологическими общественными объединениями по вопросам реализации положений Конвенции.
2. В местных судах и Верховном суде применяется специализация судей по рассмотрению экологических споров, в том числе по искам общественности.
3. 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.
4. Судебные акты по искам общественности по вопросам охраны окружающей среды размещаются на WEB-сайте Верховного суда наряду с другими судебными актами.
5. 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, участии 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.
6. 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 общественных объединений. На региональном уровне активно используется потенциал учебных центров областных судов.

7. Вопросы по изучению положений Орхусской конвенции включены в программы работы Верховного суда по прохождению стажировки судей.
8. 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. Получено принципиальное согласие от Института правосудия о включении в учебные программы магистрантов этого учебного заведения вопросов, вытекающих из трех основных компонентов Орхусской конвенции. 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.
9. В СМИ регулярно публикуются материалы на экологическую тему, в республиканской газете «Юридическая Газета» периодически выходит рубрика «Судье на заметку» по вопросам применения судами экологического законодательства.
10. 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 общественными объединениями 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. 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 получить результаты рассмотрения в электронном формате. Также уже действует программа – «судебный справочник», по которому любой пользователь может получить в электронном формате время и место проведения судебных слушаний, копии протоколов и судебных решений.

Системный подход к решению задач по реализации Орхусской конвенции дает положительные результаты.

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 реализации положений Орхусской конвенции, которые находятся вне компетенции судов. Это предоставление общественности адекватных и эффективных средств правовой помощи, как на стадии подготовки исков и заявлений, так и во время судебного разбирательства. В этой связи следует отметить, что в Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2012 год (утвержден постановлением Правительства от 30 декабря 2011 года № 1680), предусмотрена подготовка Министерством юстиции законопроекта «О гарантированной государством юридической помощи», который в августе должен быть передан на рассмотрение Парламенту.

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.

Сотрудничество Верховного суда Министерства экологии, Орхусских центров, Экофорума и других общественных объединений позволяет на основе исследования экологического законодательства и международных договоров с учетом судебной практики найти слабые места в национальном законодательстве и выработать конкретные предложения по его совершенствованию.

За последнее время были выработаны следующие предложения по внесению изменений и дополнений в национальное законодательство:

1) инициировано предложение о внесении изменений в статью 14 Экологического кодекса о наделении экологических общественных объединений полномочиями по защите прав неопределенного круга лиц в государственных органах, в том числе в судебном порядке.

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, 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, а именно в статье 280 ГПК следует исключить временные (трехмесячные) ограничения по срокам обращения общественности с заявлением в суд на действие (бездействие) госоргана, должностного лица по экологическим спорам. Это обусловлено тем, что экологические проблемы сами собой разрешиться не могут, а ограничения по срокам обращения общественности в суд на действие (бездействие) должностных лиц препятствуют устранению и предупреждению экологических нарушений;

3) требует приведение в соответствие с требованиями Орхусской конвенции и национального экологического законодательства, законодательные и ведомственные акты, регулирующие деятельность статистических органов. Речь идет о возможности беспрепятственного получения от статистических органов экологической информации по требованиям общественности;

Так, в соответствии с требованиями статьи 17 Закона «О государственных секретах», не подлежат засекречиванию сведения о состоянии экологии. Однако согласно статье 8 Закона «О государственной статистике», а также согласно ведомственным нормативным актам, первичные статистические данные являются конфиденциальными и используются органами государственной статистики исключительно в целях производства статистической информации. В законе нет исключения из конфиденциальной информации сведений о состоянии экологии, что противоречит положениям Конвенции.

4) 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). В этой связи требуется внесение изменений в статью 1 Закона «О медиации», где обозначена сфера применения медиации;

5) в результате систематизации кодифицированных актов в Казахстане Законом от 13 декабря 2004 года большинство положений, регулирующих отношения по уплате государственной пошлины в судах, были исключены из ГПК и перенесены в Налоговый кодекс, но с существенными ограничениями.

В частности, в Налоговом кодексе не нашли отражения прежние положения статьи 105 ГПК, согласно которым суд, исходя из имущественного положения сторон, вправе был освободить одну или обе стороны от уплаты государственной пошлины, взыскиваемой в доход государства.

Можно согласиться с тем, что правовое регулирование государственной пошлины как доходной части бюджета должно осуществляться Налоговым кодексом. Но следует признать, что вопросы отсрочки, рассрочки уплаты госпошлины и уменьшение ее размеров являются исключительно процессуальными вопросами и должны регулироваться процессуальным законодательным актом – ГПК по усмотрению суда. Поэтому следует возобновить действие статьи 105 ГПК, для того чтобы суды имели право, исходя из имущественного положения сторон, освободить одну или обе стороны от уплаты государственной пошлины, взыскиваемой в доход государства;

б) заявление, подаваемое экологической организацией в суд в порядке главы 27 ГПК на неправомерные действия государственных органов и их должностных лиц, ущемляющие права юридических лиц, подлежит оплате государственной пошлиной в размере, предусмотренном для соответствующего заявителя подпунктами 2) и 3) пункта первой статьи 535 Налогового кодекса и составляет 500 процентов МРП - месячного расчетного показателя, что составляет 8 090 тенге или 43 Евро 68 центов (В порядке справки: с 1 января 2012 года МРП составляет - 1 618 тенге. По официальному курсу Национального банка РК по состоянию на 11.06.2012 г. 1 Евро составляет 185.21 Казахстанских тенге).

После внесения изменений в ГПК и Налоговый кодекс Законом от 13 декабря 2004 года освобождение от уплаты государственной пошлины в судах возможно только в случаях, прямо предусмотренных статьей 541 Налогового кодекса. Этот перечень распространяется на определенную категорию предъявляемых требований и является исчерпывающим.

Поэтому в целях имплементации положений Орхусской конвенции необходимо внести изменения в статью 541 Налогового кодекса, предусмотрев



налоговые льготы для экологических общественных объединений путем сокращения размеров государственной пошлины при обращении в суд с заявлениями в порядке главы 27 ГПК на неправомерные действия государственных органов и их должностных лиц, ущемляющие права юридических лиц по вопросам окружающей среды. Либо следует предпринять более радикальные меры и освободить от государственной пошлины в судах первой инстанции иски и заявления общественности по экологическим спорам, 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;

Сказанное выше свидетельствует о том, что имеющие место проблемы вполне разрешимы, они обязывают нас по-новому взглянуть на роль неправительственных экологических организаций и потенциал судебных органов.

Полагаю, что в свою очередь и экологические общественные объединения не исчерпали возможности оптимизировать свою деятельность в деле сокращения расходов при разрешении споров.

К примеру:

- экологические общественные объединения наряду с основным исковым требованием, часто излишне предъявляют до десяти второстепенных, тогда как каждое требование облагается государственной пошлиной. При этом разрешение судом основных требований, как правило, влечет во внесудебном порядке решение второстепенных вопросов. Поэтому нет необходимости в предъявлении второстепенных исковых требований;

- как правило, по делу нет необходимости в проведении дорогостоящей экспертизы, а достаточно пригласить в суд специалиста для разъяснения экологического вреда, что в разы сокращает расходы. Более того, нет необходимости в привлечении экспертов и проведении экспертизы о вреде сверхнормативной эмиссии в окружающую среду, поскольку сама разрешительная система предполагает выдачу разрешений на эмиссию только экологически вредных выбросов в окружающую среду и доказывается документами специального природопользователя и разрешительными документами уполномоченного органа;

В заключение хотел бы отметить, что до сих пор вызывают споры толкование терминов «заинтересованная общественность», «достаточная заинтересованность».

Полагаю, что Конвенцией не случайно предусмотрены ограничения субъектного состава заинтересованной общественности и их не следует толковать, как фактическое отсутствие ограничений для общественных объединений по обращению в суд по реализации Конвенции.

На мой взгляд, эти термины следует рассматривать в контексте пункта 5 статьи 2 и пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции.

Полагаю, что заинтересованной общественностью является:

во-первых, любое физическое лицо и юридическое общественное объединение (независимо от видов уставной деятельности), чьи экологические права затронуты или могут быть затронуты непосредственно процессом принятия решения;

во-вторых, это общественное объединение, содействующее в рамках уставной деятельности охране окружающей среды, которые вправе представлять не только свои интересы в суде, но и интересы других граждан и неопределенного круга лиц, затронутые нарушением экологического законодательства.

При этом следует подчеркнуть, что вид деятельности некоммерческой организации о содействии охране окружающей среде должен втекать из целей и задач созданного общественного объединения и должен быть прописан в уставе организации, если такое требование имеется в национальном законодательстве. К примеру, в Казахстане по смыслу статей 19 и 23 Закона «Об общественных объединениях», общественное объединение должно действовать в пределах целей и задач, определенных его уставом.

Полагаю, что наличие таких критериев будет способствовать правильному пониманию и применению терминов «достаточная заинтересованность».

Если в этом вопросе не будет найден для всех Сторон международного договора приемлемый ответ, то это может стать сигналом о необходимости внесения изменений в положения Конвенции для уточнения терминов «заинтересованная общественность», «достаточная заинтересованность».

Безусловно, 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.

\*\*\*