

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 Республике Казахстан

Международные договора
Законодательные акты Республики Казахстан
Опыт, рекомендации



Проект финансируется
Европейским Союзом



Региональный Экологический
Центр Центральной Азии

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 Республике Казахстан

Международные договора
Законодательные акты Республики Казахстан
Опыт, рекомендации

Алматы, 2008

ББК 67ю407
Р 84

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 Республике Казахстан

Р 84 Алматы, ОО «OST-XXI век», 2008. - 160 с.

ISBN 9965-659-67-2

Руководство подготовлено в рамках проекта «Усиление потенциала НПО в области правосудия по вопросам, касающимся окружающей среды». Данный проект предусматривает подготовку учебного модуля, проведение тренинга для НПО, издание и распространение Руководства.

Руководство ориентировано на общественные организации и общественных природоохранных активистов, интересующихся вопросами защиты прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, а также на государственные органы, обеспечивающие доступ к информации и участие общественности по вопросам, касающимся окружающей среды.

Издание подготовлено Региональным экологическим центром Центральной Азии при финансовой поддержке Европейского Союза.

Распространяется бесплатно.

ББК 67.407

Руководство подготовлено группой экспертов:

Олег Печенюк

Светлана Борцова

Елена Гаврилова

ОО «Независимая экологическая экспертиза», главы 1, 2, 3.

Вадим Ни

ОФ «Азиатско-Американское партнерство», введение, главы IV-VI

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.

1203020900
00 (05) - 08

ISBN 9965-659-67-2

© Региональный Экологический Центр Центральной Азии, 2008
© ОО «OST-XXI век», оформление, 2008

Содержание

Введение	5
Глава I. Новый вид конвенции в области охраны окружающей среды	8
1.1. Конвенция от «а» до «я»	10
1.2. Общая часть	31
1.3. Три основных элемента конвенции	33
1.4. Заключительные положения	34
1.5. Механизмы разрешения споров сторонами Конвенции	37
Глава II. Доступ к правосудию	45
2.1. Реализация на практике доступа к правосудию	46
2.2. Кто может требовать рассмотрения	51
2.3. Кто осуществляет рассмотрение	56
2.4. Альтернативы рассмотрения в суде	56
2.5. В каких случаях можно обратиться к омбудсмену (в соответствии с конвенцией)	59
Глава III. Процессуальная правоспособность общественности	61
3.1. Адекватные и эффективные средства правовой защиты	62
3.2. Потенциальные препятствия для доступа к правосудию	67
Глава IV. Право общественности на доступ к правосудию по казахстанскому законодательству	70
4.1. Субъекты права на доступ к правосудию в Казахстане	70
4.2. Внесудебный и судебный порядок обжалования	74
4.3. Защита экологических прав во внесудебном порядке	75
4.4. Защита экологических прав в порядке особого искового производства ..	78
4.5. Возмещение в судебном порядке экологического вреда гражданам	82
4.6. Использование судебных запретов в качестве средств правовой защиты	84
4.7. Размеры судебных пошлин	86
4.8. Возможные барьеры и полезные советы при обращении в суд	86
Глава V. Государственные органы, в которые обращаются за защитой экологических прав	89
5.1. Уполномоченные центральные исполнительные органы	89
5.2. Органы прокуратуры	98
5.3. Уполномоченный по правам человека	99
5.4. Судебные органы	101
Глава VI. Международный механизм соблюдения Конвенции	107
6.1. Цель и особенности механизма соблюдения Конвенции	107
6.2. Комитет по соблюдению Конвенции	108
6.3. Рассмотрение Комитетом сообщений общественности о несоблюдении Конвенции	109
6.4. Информационный листок «Заявления от представителей общественности»	119
Приложения	134

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

Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) является одной из наиболее известных природоохранных экологических конвенций в Казахстане. Возрастающая популярность Орхусской конвенции во многом связана со следующими двумя важными аспектами данного международно-правового инструмента.

Во-первых, эта конвенция определяет экологические права граждан, общественных объединений и других представителей общественности, в том числе получать широкий доступ к экологической информации и активно принимать участие в принятии решений, которые могут существенно повлиять на состояние окружающей среды и экологические условия проживания населения. Кроме того, она предоставляет международно-правовые основы для действий по выявлению и устранению нарушений экологического законодательства, допускаемых в текущей деятельности государства и хозяйствующих субъектов. По этой причине интерес к ней проявляют не только уполномоченные государственные органы, специалисты-экологи или преподаватели вузов, но и широкий круг общественных организаций и граждан, заинтересованных в использовании положений и норм Орхусской конвенции для защиты своих прав и интересов, связанных с окружающей средой.

Во-вторых, данная конвенция регулирует вопросы доступа представителей общественности к правосудию, тем самым открывая им широкие возможности для непосредственного обжалования нарушения экологических прав и экологического законодательства государственными органами и хозяйствующими субъектами в судебных

и во внесудебных инстанциях. Тем самым правозащитная направленность данной Орхусской конвенции продвигает ее в широкий обиход, выводя за рамки узкого круга специалистов, а элемент доступа к правосудию превращает в действенный инструмент, представляющий живой интерес для адвокатов и практикующих юристов.

Эффективность природоохранных норм национального законодательства и международного права оценивается, в первую очередь, не фактом их закрепления, а главным образом возможностями применения на практике для сохранения природы и обеспечения благоприятных экологических условий проживания людей. Эти функции должны выполняться уполномоченными государственными органами, но в сфере охраны окружающей среды общепризнанно, что их важным и необходимым дополнением являются возможности правоприменения в результате давления, оказываемого со стороны общественности. Для этого ее представители должны наделяться правом на доступ к правосудию, и, как будет показано далее, казахстанские экологические и процессуальные законы предусматривают такие права для граждан, общественных объединений и иных субъектов, представляющих интересы общественности. Однако одним из серьезных «барьеров» для реализации права граждан и общественных организаций на доступ к правосудию признается недостаток информации и знаний о путях и процедурах обращения в судебные и внесудебные инстанции. Данное издание, подготовленное Региональным экологическим центром Центральной Азии, направлено на удовлетворение рассмотренных выше потребностей широкого круга лиц. В нем рассматриваются как законодательные, так и отдельные практические аспекты, связанные с так называемым третьим столпом (ключевым элементом) Орхусской конвенции, то есть с доступом представителей общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Наряду с этим данное руководство включает в себя также описание процедуры и формирующейся практики обращения представителей общественности с сообщениями о несоблюдении данной конвенции в международную инстанцию (Комитет по соблюдению Орхусской конвенции). Это совершенно новый опыт для казахстанских граждан и общественных организаций, который представляет огромный интерес и имеет актуальное значение с точки зрения обеспечения соблюдения в стране норм и положений правозащитных конвенций и конвенций, где такие возможности только открываются для Казахстана.

По своей структуре данное руководство включает в себя три главы из аналогичного руководства по Кыргызской Республике, подготовленные РЭЦЦА в 2006 г. Вопросы, включенные в данные главы, являются довольно общими для всех стран, ратифицировавших Орхусскую конвенцию. Это касается глав I-III, которые содержат соответственно общее описание данной конвенции, более подробное изложение по ее третьему элементу (доступу к правосудию), а также определение подходов данной конвенции в отношении признания процессуальной правоспособности представителей обществ. Последующие три главы были подготовлены специально для руководства по Казахстану, поскольку в главе IV излагаются казахстанские процессуальные нормы и практика по экологическим делам и спорам, а глава V содержит описание государственных органов, к которым казахстанская общественность может обращаться для обжалования нарушения экологических прав и экологического законодательства. В то же время глава VI, касающаяся международного механизма соблюдения конвенции, была значительно переработана с учетом появления большого объема новой информации по нему.

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 нынешних 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.

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 налагает на стороны и государственные органы четкие обязательства перед

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

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*»).

В январе 1995 года руководящие принципы ЕЭК ООН были 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 кон-

венции 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 «А» ДО «Я»

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 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 граж-

дане 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, должны толковаться как применимые к вопросам здоровья в той мере, в какой они прямо или косвенно затрагиваются 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 «*защитить и сохранять окружающую среду и улучшить ее состояние*».

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

П. 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 Сток-

² Появление данного термина на международной арене связывают с именем премьер-министра Норвегии Гру Харлем Брундланд, которая в 1987 г. использовала его 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

гольмской декларации и других международных документах. П. 7 преамбулы представляет собой значительный 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

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

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 1 Стокгольмской декларации, однако возникла 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 Брундтланд⁴ «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 своем заключении, гласившем, что окружающая среда — это само здоровье еще не родившихся поколений. В Орхусской конвенции это сделанное в судебном порядке признание получило дальнейшее раз-

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

витие, 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.

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 сре-

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 необходима помощь для осуществления своих прав

ду 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 общественности возможность выразить 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 оптимального 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 спо-

собствует 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, обосновано, 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 ветвями 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 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

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 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 долж-

но 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 участием 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 век» 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 ассоциаций 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»⁵ нет. Более четко этот момент прослеживается в главе 36, 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 ассоциаций. 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

⁵ «Повестка дня на XXI 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.

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, оказывающее 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 экологическому 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 заключается в оказании помощи государственным органам в сборе высококачественной информации.

Таким образом, идея о том, что общество в целом должно работать над решением экологических проблем на благо нынешнего и будущих поколений, облачается 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 поддержки, противодействующей злоупотреблению властью. В условиях демократии правительство пользуется доверием общественности и исполняет возложенные на него функции в интересах благосостоя-

ния 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 до-

ступности 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 — то есть 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 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 рассмат-

риваются 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 фо-

рума 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 соответ-

ствующих 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.

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 через посредство 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. Старшие советники учредили целевую группу по экологическим правам и обязанностям, которой было поручено в 1994 году разработать проект руководящих принципов и другие предложения по эффективным инструментам и механизмам поощрения участия общественности в процессе принятия решений по экологическим вопросам.

В январе 1995 года руководящие принципы были разработаны и в мае того же года приняты рабочей группой старших должностных лиц, представляющих правительства, которая отвечала за подготовку Софийской конференции. Они 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. 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 охра-

ны 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 од-

нозначно 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 в себя 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 конвенции, 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 первый 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 сре-

дой, 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 о всех других положениях конвенции, которые, по усмотрению сторон, подлежат принудительному соблюдению таким способом. Основным элементом «*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 в себя 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 предполага-

ются, 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, касающейся 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 в себя 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.unesc.org/env/pp>

Более подробную информацию о Комитете по соблюдению норм и всю соответствующую документацию можно получить на сайте <http://www.unepce.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.

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 спо-

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

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 других 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 государ-

ствами 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 опыта 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 сбоя 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, тогда его назначает уполномочен-

ный 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 ненужным.

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, могли ему оказать помощь в решении возложенной на него задачи.

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

формации, 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 стороне, 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, 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, покрыва-

ются 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 в себя 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 воз-

можно, 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 независи-

мый 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 таблице 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 недорогостоящая 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 бездействия 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 • Протоколирование решений в письменной форме • Общеизвестные решения
Статья 9, пункт 5	Обязывает стороны содействовать эффективному доступу к правосудию	<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 гибко-

стью 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, гарантированным 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 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, но, 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 предоставить возможность, 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 законодательства 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 рассмотре-

ния может быть введена в действие в том случае, если правительство не принимает меры или решения, предусмотренные конвенцией, например, если оно вообще не проводит 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 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 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 заинтересо-

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

ванной общественности проявляют достаточную заинтересованность. Что касается НПО, которые подпадают под определение *«заинтересованной 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, такую 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 «*достаточную 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*», то есть использовать все имеющиеся административные процедуры рассмотрения до передачи дела в суд. Сначала истцу, возможно, потребуется 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 рас-

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

смотрения, 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 наделять некоторых представителей общественности процессуальной правоспособностью, позволяющей обеспечивать прямо или 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 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

Например, в 1978 году Франция учредила Комиссию по доступу к административным документам (КАДА). КАДА является независимым административным органом, сотрудники которого набираются из исполнителей, 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.

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 досту-

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 «требуемой в минимальном объеме оплаты» альтернативной системы рассмотрения. Под «быстрой» подразумевается «эффективной и оперативной». Обязательства обеспечить процедуру, не требующую оплаты или требующую такой оплаты в минимальном объеме, означает дать возможность воспользоваться ею любому представителю обществу. 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, различ-

па 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.

Страны, в которых нет процедуры обжалования решений, принятых по запросам на получение информации, в административном порядке должны предусмотреть оперативные и недорогостоящие процедуры повторного рас-

смотрения 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.

ные 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 неокончательным 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.

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

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 независи-

мом 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 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 конвенции Дания, Финляндия, Норвегия и Швеция сделали заявление в порядке толкования института омбудсмена в

контексте статьи 9, утверждая, что он соответствует требованиям конвенции с практической точки зрения, хотя не обладает обязательной силой решений и не выносит судебных запрещений. 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.

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

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.

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 принимает зачастую 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 создает 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 судебного разбирательства 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.

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 про-

верка позволяет суду установить целесообразность запрещения в данном 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 дан-

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

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

ное 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 в себя:

- 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.

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

3.2. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ

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

- финансовые препятствия,
- ограничение статуса,
- трудности в получении юридической консультации,
- нечеткие процедуры рассмотрения,
- взяточничество,
- неосведомленность органов рассмотрения,
- слабую систему 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 доказательства 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 сроков 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 ПО КАЗАХСТАНСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Статья 13 Конституции Республики Казахстан определяет право каждого на защиту своих прав и свобод не противоречащими закону способами, а также отдельно выделяет право на их защиту в судебном порядке. Данная конституционная норма определяет общую и очень широкую основу для реализации в стране права общественности на доступ к правосудию, в том числе в целях защиты экологических прав. Она получила развитие в Экологическом кодексе Республики Казахстан применительно к сфере охраны окружающей среды, согласно статье 13 которого физические лица наделены правом обращаться в государственные органы с жалобами и заявлениями по вопросам охраны окружающей среды и требовать их рассмотрения. Однако это не значит, что любое решение или действие (бездействие), затрагивающее экологические права физических и юридических лиц, может быть обжаловано любым лицом, в любое время, в любом суде или внесудебной инстанции и по любому основанию. Чаще всего защита нарушенных прав общественности осуществляется с использованием определяемых законом средств и способов, в установленном порядке, путем обращения в органы, уполномоченные рассматривать жалобы или заявления. В силу этого важно разобраться с тем, кто, в каких случаях, в каком порядке и с помощью каких средств осуществляет защиту экологических прав.

4.1. СУБЪЕКТЫ ПРАВА НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ В КАЗАХСТАНЕ

Согласно пункту 1 статьи 8 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан, *«каждый вправе в порядке, установленном настоящим кодексом, обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых конституционных прав, свобод или охраняемых законом интересов»*. В широком смысле субъектом

данного права являются любые физические и юридические лица, находящиеся на территории Республики Казахстан. Так, статья 13 Экологического кодекса в отношении прав в области охраны окружающей среды не проводит разницы между гражданами Республики Казахстан, иностранными гражданами и лицами без гражданства, применяя его ко всем физическим лицам и признавая за всеми ними права в области охраны окружающей среды, включая определенные права на доступ к правосудию. В случае юридических лиц казахстанское законодательство, предоставляя определенные возможности доступа к правосудию по экологическим делам для различных видов (коммерческие и некоммерческие) и организационно-правовых форм (общественные объединения, фонды, АО, ТОО и т.д.), выделяет отдельно общественные объединения. Они рассматриваются как субъекты, которые в соответствии с их уставами призваны защищать права своих членов, а также в определенной мере общественные интересы в сфере сохранения природной среды и благоприятных экологических условий проживания людей.

При этом необходимо отметить, что статья 14 Экологического кодекса по правам общественных объединений в области охраны окружающей среды не проводит различия между экологическими и неэкологическими организациями. Это значит, что предусмотренные в ней права возникают не только у специализированных экологических объединений, но должны признаваться также за широким кругом других общественных объединений при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды. Например, это могут быть профсоюзы, стремящиеся обеспечить экологически безопасные условия труда для своих членов, или политические партии, в программных целях и задачах которых уделяется внимание экологическим проблемам.

В этом плане казахстанское законодательство расходится с практикой некоторых европейских стран, где права на доступ к правосудию для защиты природы, не связанные с собственными интересами, признаются на основании уставных задач организации и продолжительности ее природоохранной деятельности. В Казахстане ограничение исковой правоспособности юридических лиц по защите коллективных или общих интересов неопределенного круга лиц применяется по организационно-правовой форме и максимальным объемом прав в этом отношении пользуются общественные объединения. В этом смысле следует помнить, что по территориальной сфере деятельности общественные объединения делятся на республиканс-

кие, региональные и местные. Первые могут действовать по всему Казахстану, вторые — на территории двух или нескольких областей, третьи — на территории одной области или города республиканского значения. Естественно, что территориальное ограничение деятельности существенно влияет на объем прав конкретного общественного объединения и с этим могут возникать определенные проблемы при защите экологических прав в суде.

В случае неполучения экологической информации по запросу правом на обжалование соответствующих действий или решений, согласно положениям казахстанского законодательства, пользуется фактически любое физическое или юридическое лицо, чье право было нарушено. Данное требование вытекает из содержания пункта 1 статьи 164 и пункта 4 статьи 167 Экологического кодекса. Статья 14 закона «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» также позволяет физическим и юридическим лицам обжаловать действия (бездействие) должностных лиц либо решение, принятое по результатам рассмотрения их запроса на получение экологической информации.

Территориальный статус общественного объединения не является помехой для доступа к правосудию в случаях непредоставления доступа к экологической информации, поскольку оно в принципе признается за любым физическим и юридическим лицом. Например, ЭО «Зеленое спасение», являющееся местным общественным объединением г. Алматы, выиграло целый ряд судебных дел в отношении непредоставления экологической информации центральными государственными органами, находящимися в г. Астане, их территориальными подразделениями, расположенными в различных областях Казахстана.

Информацию о примерах таких дел можно найти на веб-сайте ЭО «Зеленое спасение» www.greensalvation.org.

В определенных случаях право на доступ к правосудию может быть ограничено на основании такого критерия, как наличие прямого интереса в оспариваемом вопросе. Такая ситуация довольно распространена во многих западноевропейских странах, где это делается с целью предотвращения ситуации, когда «каждый судится с каждым». Пример такого подхода к предоставлению доступа к правосудию есть и в Казахстане. В соответствии с пунктом 6 статьи 13 закона от 16 июня 2001 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» граждане, общественные объединения

и юридические лица имеют право в связи с нарушением законодательства или государственных нормативов требовать в административном или судебном порядке отмены решения о размещении, проектировании, строительстве (реконструкции) или вводе таких объектов в эксплуатацию, а также введения ограничений, приостановления или прекращения соответствующей деятельности. Закон связывает признание за вышеуказанными субъектами прав на доступ к правосудию с условием, что осуществляемая архитектурная, градостроительная и (или) строительная деятельность напрямую затрагивает их интересы, например, они могут проживать или иметь офис по соседству с объектом, который строится с нарушением строительных норм.

В экологическом законодательстве право искивой правоспособности общественных объединений не связывается с условием «наличия прямого интереса» в обжалуемом решении или деятельности. Согласно статьям 13 и 14 Экологического кодекса, физические лица и общественные объединения наделены правами требовать:

- отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов;
- вынесения решения об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающей отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека.

В случае общественных объединений совсем не обязательно, чтобы соответствующие объекты представляли экологическую опасность непосредственно для самой организации или чтобы обжалуемая деятельность оказывала отрицательное воздействие на окружающую среду вблизи ее офиса или на ее сотрудников или членов. Тем самым в Экологическом кодексе признается, что общественные объединения в соответствии с их уставными целями осуществляют защиту общих интересов в области охраны окружающей среды, в том числе в отношении обеспечения благоприятной для жизни и здоровья людей окружающей среды или сохранения объектов дикой природы.

Еще один пример с определением права искивой правоспособности в экологическом законодательстве. Статьи 13 и 14 Экологического кодекса определяют в качестве субъектов права на возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства, физические лица. Иск в суд о возмещении данного вида экологического вреда может предъяв-

ляться как самими пострадавшими физическими лицами, так и представляющими их интересы общественными объединениями. Однако необходимо отметить, что общественные объединения обладают таким правом только в отношении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан Республики Казахстан, но не иностранных граждан и лиц без гражданства.

4.2. Внесудебный и судебный порядок обжалования

Как правило, первый вопрос, который возникает в случае нарушения прав, — куда и к кому обратиться за защитой. Ведь этого можно добиться посредством обращения с жалобой в исполнительные органы власти и к уполномоченному по правам человека (внесудебный порядок) либо с помощью подачи иска (заявления) в суд (судебный механизм). Казахстанским законодательством предусмотрены обе возможности, хотя обращения в суд с целью защиты нарушенных экологических прав остаются в Казахстане довольно редкими. В судебные органы граждане и общественные экологические организации обращаются, как правило, не сумев добиться нужного им решения от исполнительных органов власти. Тем не менее, в данной главе описывается законодательство и представлены примеры из практики, основанные как на внесудебных, так и на судебных средствах защиты права граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Заявление – ходатайство лица о содействии в реализации его прав и свобод или прав и свобод других лиц либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе субъектов, рассматривающих обращения, должностных лиц, либо критика их деятельности – подпункт 1 статьи 1 Закона об обращениях.

Жалоба – требование лица о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов, об устранении неправомерных действий или бездействия должностных лиц, а также отмене незаконных решений субъектов – подпункт 13 статьи 1 Закона об обращениях.

Общий порядок обжалования решений, действий и бездействия государственных органов и определенных государственных органи-

заций и хозяйствующих субъектов установлен законом от 12 января 2007 года «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (далее — Закон об обращениях). Данный закон регулирует процедуру подачи и рассмотрения таких обращений физических и юридических лиц, как заявление и жалобу.

Судебное оспаривание решений, действий (бездействия), нарушающих экологические права общественности, осуществляется в Казахстане, прежде всего, в порядке гражданского судопроизводства и соответственно регулируется Гражданским процессуальным кодексом. Следует отметить, что Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс не предусматривают возможностей для представителей общественности инициировать в судах дела соответственно об административных правонарушениях и экологических преступлениях.

4.3. ЗАЩИТА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ВО ВНЕСУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ

Возможностями защиты экологических прав во внесудебном порядке может воспользоваться любое физическое или юридическое лицо на территории Казахстана, то есть это могут быть граждане Республики Казахстан и иностранцы, казахстанские и иностранные юридические лица, международные организации. Для этого они могут обращаться в уполномоченные государственные органы с жалобами и заявлениями, которые могут подаваться на индивидуальной или коллективной основе.

В Казахстане создана и действует сеть экологических общественных организаций – Экологический форум неправительственных организаций Казахстана. В апреле 2007 года данным объединением было направлено коллективное заявление общественных организаций по поводу места размещения морской базы реагирования на разливы нефти в акватории Северо-Восточного Каспия. С учетом данного заявления по данному объекту было дано отрицательное заключение органом государственной экологической экспертизы.

Более подробную информацию по этому делу можно найти на веб-портале сети CARNet www.caresd.net

Физические лица могут подавать жалобы и заявления независимо от места их регистрации или проживания в Казахстане, а основанием для обращения может быть не только нарушение прав и

интересов данного лица, но и сам по себе факт неправомерных действий или бездействия должностных лиц либо принятия незаконных решений определенными субъектами. Статья 5 Закона об обращениях определяет в качестве не подлежащих рассмотрению только анонимные жалобы и заявления, а также обращения, в которых не изложена суть вопроса.

Строительная компания ведет строительство объекта с доставкой неудобств жителям прилегающих домов в виде пыления и превышения допустимых уровней шумов. Жалоба в орган санитарно-эпидемиологического надзора может быть подана не только жителями домов вблизи стройки, но общественной организацией или иным лицом на том основании, что превышаются установленные нормативы по шуму или что у компании отсутствуют документы на строительство. При этом в жалобе должен быть указан заявитель (ФИО или название организации, контактные данные), а также изложены обстоятельства, события, факты, послужившие основой для подачи жалобы.

На основе Закона об обращениях могут подаваться жалобы в государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица со стопроцентным участием государства либо предоставляющие товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа, которые вправе рассматривать и принимать решения по обращениям физических и юридических лиц в соответствии с их компетенцией.

Как правило, жалоба или заявления подаются заявителем в письменной форме либо в форме электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью. В некоторых случаях возможен также вариант устной жалобы, но, как говорится, проблема в том, что «слова к делу не пришьешь». При оформлении жалобы в вводной части физическим лицом указываются его/ее фамилия, имя, а также по желанию отчество, почтовый адрес, юридическим лицом — его наименование, почтовый адрес, исходящий номер и дата. Это важно для того, чтобы жалоба не была отклонена от рассмотрения как анонимная, и был получен ответ по указанному адресу по результатам рассмотрения вашего обращения. Если подается коллективное обращение, то необходимо указать контактные данные лица, которому должен быть направлен ответ. Ведь количество заявителей по коллективной жалобе или заявлению может быть очень большим и это может чрезвычайно затруднить пересылку ответа на ваше обращение государственным органом или должностным лицом.

Важно помнить, что чем лаконичней изложено обращение, тем лучше, поскольку в громоздких жалобах и заявлениях, как правило, теряется смысл вашего обращения. Дополнительная информация может быть предоставлена в виде приложений к тексту жалобы или 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, зачастую состоящее из перечисления проблем, усилится указанием норм законодательства, которые были нарушены в результате действий (бездействия) того или иного лица или организации. Во-вторых, то должностное лицо, которое будет рассматривать вашу жалобу, оценит вашу подкованность по тому или иному вопросу и заниматься отписками уже не будет, дабы не поставить под сомнение свою профессиональную репутацию. При подаче жалобы обязательно надо указать наименование субъекта или должность, фамилии и инициалы должностных лиц, чьи действия обжалуются, мотивы обращения и требования в связи обжалуемыми действиями (бездействием), решениями. Текст жалобы должен быть подписан заявителем либо заверен электронной цифровой подписью.

Отправлять жалобу надежней через почтовые отделения заказным письмом, для того чтобы удостовериться в получении адресатом, либо для экономии денежных средств и при наличии такой возможности можно отнести жалобу или заявление лично. При непосредственной передаче жалобы ее получение подтверждается выдачей талона с указанием даты и времени, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение.

Обычно срок рассмотрения жалоб и заявлений физических и юридических лиц составляет 30 календарных дней со дня их поступления. В тех случаях, когда необходимо проведение дополнительного изучения или проверки, срок рассмотрения может быть продлен не более чем на тридцать календарных дней, о чем сообщается заявителю в течение трех календарных дней с момента продления срока рассмотрения.

Если вы не получили ответ на свою жалобу или заявление либо вас не удовлетворяет результат ее рассмотрения, тогда может быть подана жалоба вышестоящему должностному лицу или субъекту. В общем случае обжалование осуществляется не позднее трех месяцев

с того момента, когда физическому или юридическому лицу стало известно о совершении действия либо принятии решения соответствующим субъектом или должностным лицом. Пропущенный для обжалования срок сам по себе не является основанием для субъекта или должностного лица к отказу в рассмотрении жалобы, однако причины пропуска срока выясняются при рассмотрении жалобы по существу и могут являться одним из оснований к отказу в удовлетворении жалобы. Если вышестоящее должностное лицо или субъект отсутствует либо если вы не согласны с принятым им решением по вашей жалобе, вы можете обратиться с заявлением непосредственно в суд.

Государственное коммунальное предприятие, обеспечивающее услуги питьевого водоснабжения для населенного пункта, отказывается предоставить информацию о содержании определенного загрязняющего вещества в поставляемой питьевой воде. Согласно требованиям Закона об обращениях, данный отказ может быть обжалован вышестоящему должностному лицу самой организации, например генеральному директору, либо в местный исполнительный орган населенного пункта, являющийся органом государственного управления для данного предприятия. Если после обращения к ним проблема осталась не решена, вы можете обратиться в суд по поводу бездействия должностного лица и получения запрошенной экологической информации.

4.4. ЗАЩИТА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ В ПОРЯДКЕ ОСОБОГО ИСКОВОГО ПРОИЗВОДСТВА

Чаще всего судебные дела по защите экологических прав, которые инициируют в Казахстане граждане и общественные объединения, подпадают под категорию дел особого искового производства, а именно производства по делам об оспаривании решений, действий (или бездействия) государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, организации, должностного лица, государственного служащего. Порядок производства вышеуказанной категории дел регулируется главой 27 Гражданского процессуального кодекса (далее — ГПК). Следует отметить, что статья 278 данного закона в случае физических лиц указывает в качестве заявителей по таким делам граждан. На практике это

может быть препятствием для подачи таких заявлений иностранными гражданами или лицами без гражданства.

К решениям, действиям (или бездействию) органов, организаций, лиц, оспариваемым в данном порядке, относятся коллегиальные и единоличные решения и действия (или бездействие), в результате которых:

- нарушены права, свободы и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц;
- созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод, а также юридическим лицом его прав и охраняемых законом интересов;
- на гражданина или юридическое лицо незаконно наложена какая-либо обязанность, или они незаконно привлечены к ответственности.

В казахстанской судебной практике в качестве примеров таких дел можно привести обжалование решений о размещении, строительстве автозаправочных станций, автостоянок вблизи жилых домов. В частности, соответствующие решения оспаривались на основании невыполнения требований по размерам санитарно-защитных зон, расстоянию до жилых домов и связанного с этим нарушением права жильцов ближайших домов на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.

Следует отметить, что основная масса судебных дел, подпадающих под требования статьи 9 Орхусской конвенции, относится к категории дел об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих. В частности, к ним относятся дела, касающиеся:

- непредоставления доступа к экологической информации (пункт 1 статьи 9 Орхусской конвенции);
- обжалования экологически значимых решений, например заключений государственной экологической экспертизы, принятых без учета требований по общественному участию (пункт 2 статьи 9 Орхусской конвенции);
- оспаривания действий или бездействия уполномоченных государственных органов в отношении нарушений экологического законодательства тем или иным хозяйствующим субъектом (пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции).

Даже в тех случаях, когда граждане преследуют в качестве основной цели обращения в суд возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства, они могут первоначально возбудить дело в порядке особого искового производства. Это позволяет сначала установить факт нарушения экологического законодательства без необходимости уплаты заявителем ставки государственной пошлины, взимаемой с исковых заявлений имущественного характера.

В целом дела, инициируемые представителями общественности по возмещению вреда, причиненного здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства, подпадают под требования Орхусской конвенции. Поскольку они связаны с выявлением экологических правонарушений, они относятся к категории дел, подпадающих под пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции.

Обратиться в суд с заявлением гражданин или юридическое лицо вправе в течение трех месяцев со дня, когда им стало известно о нарушении их прав, свобод и охраняемых законом интересов. Пропуск трехмесячного срока для обращения с заявлением не является основанием к отказу судом в принятии заявления. Причины пропуска срока выясняются в судебном заседании при рассмотрении заявления по существу и могут явиться одним из оснований к отказу в удовлетворении заявления (ст. 280 ГПК). Здесь следует отметить, что предварительное обращение в вышестоящие органы и организации, к должностному лицу не является обязательным условием для предъявления заявления в суд и его принятия судом к рассмотрению и разрешению по существу.

Заявление в суд подается в письменной форме и в нем указываются:

- наименование суда, в который подается заявление;
- наименование заявителя, его место жительства, сведения о регистрации по месту жительства или, если заявителем является организация, ее место нахождения, регистрационный номер налогоплательщика и банковские реквизиты, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем;
- фамилия, имя, отчество (если оно указано в документе, удостоверяющем личность) лица, чье решение, действие или бездействие обжалуются, его место жительства или нахождения и, если заявителю известны, сведения о его регистрации по месту жительства, месте работы и регистрационный номер налогоплательщика (если указаны в заявлении о выне-

сении судебного приказа). Если данное лицо является организацией, ее наименование, место фактического нахождения либо, если заявителю известны, сведения из единого Государственного регистра, регистрационный номер налогоплательщика и банковские реквизиты;

- суть нарушения или угрозы нарушения прав, свобод или законных интересов заявителя и его требования;
- обстоятельства, на которых заявитель основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства;
- перечень прилагаемых к заявлению документов.

Перечень обязательных документов, прилагаемых к заявлению, определяется в соответствии со статьей 151 ГПК.

Заявление в порядке особо искового производства рассматривается судом в месячный срок с участием заявителя (его представителя), руководителя (представителя) государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, организации, должностного лица или государственного служащего, решения и действия которых оспариваются. Если они были надлежащим образом извещены о месте и времени судебного заседания, то их неучастие в заседании не является препятствием к рассмотрению заявления. Однако суд может признать явку указанных лиц в судебное заседание обязательной (ст. 281 ГПК). Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемые решения и действия были вынесены и совершены в соответствии с законом, а права, свободы и охраняемые законом интересы гражданина и юридического лица не были нарушены. Если суд признает заявление обоснованным, он выносит решение об обязанности соответствующего лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав, свобод и охраняемых законом интересов гражданина и юридического лица. Решение суда направляется для устранения допущенных нарушений закона руководителю государственного органа, организации, лицу, решения и действия которых были оспорены, либо вышестоящему в порядке подчиненности органу, организации или должностному лицу в течение трех дней после вступления решения суда в законную силу. Об исполнении решения должно быть сообщено суду, гражданину или юридическому лицу не позднее, чем в месячный срок со дня получения решения суда. За неисполнение решения суда виновные должностные лица несут ответственность, предусмотренную законом (ст. 282 ГПК).

Если заявитель не согласен с решением суда первой инстанции, не вступившим в законную силу, он вправе обжаловать его в апелляционном порядке. Апелляционные жалобы подаются через суд, вынесший решение (ст. 334 ГПК), и рассматриваются: коллегией по гражданским делам областного и приравненного к нему суда — на решения, вынесенные районными и приравненными к ним судами; коллегией по гражданским делам Верховного суда — на решения, вынесенные областными и приравненными к ним судами по первой инстанции (ст. 333 ГПК). Дело в апелляционной инстанции подлежит рассмотрению не позднее месячного срока со дня его поступления из суда первой инстанции (ст. 349 ГПК).

4.5. ВОЗМЕЩЕНИЕ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА ГРАЖДАНАМ

В соответствии со статьями 13 и 14 Экологического кодекса физические лица и общественные объединения наделены правом предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан. Они также могут потребовать возмещения связанного с этим морального вреда.

Физические и юридические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. – пункт 5 статьи 321 Экологического кодекса.

Для определения того, связана ли данная деятельность с повышенной опасностью для окружающей среды, может использоваться перечень экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности утвержден постановлением Правительства от 27 июня 2007 года № 543.

Для возбуждения в суде гражданского дела по возмещению экологического вреда физическим лицом или общественным объединением подается письменное исковое заявление. В нем согласно требованиям статьи 150 ГПК должны быть указаны:

1. Наименование суда, в который подается заявление.
2. Наименование истца, его место жительства, сведения о регистрации по месту жительства или, если истцом является организа-

ция, ее место нахождения, регистрационный номер налогоплательщика и банковские реквизиты, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем.

3. Фамилия, имя, отчество (если оно указано в документе, удостоверяющем личность) ответчика, его место жительства или нахождения и, если истцу известны, сведения о его регистрации по месту жительства, месте работы и регистрационный номер налогоплательщика (если указаны в заявлении о вынесении судебного приказа) или, если ответчиком является юридическое лицо, его наименование, место фактического нахождения либо, если истцу известны, сведения из единого Государственного регистра, регистрационный номер налогоплательщика и банковские реквизиты.

4. Суть нарушения или угрозы нарушения прав, свобод или законных интересов истца и его исковые требования.

5. Обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства.

6. Цена иска.

7. Перечень прилагаемых к заявлению документов.

Перечень обязательных документов, прилагаемых к заявлению, определяется в соответствии со статьей 151 ГПК. Кроме того, если предъявляются требования о возмещении морального вреда, то помимо вышеуказанных положений в исковом заявлении необходимо также указать:

- в чем заключается нарушение, умаление или лишение личных неимущественных благ и прав, в том числе нравственные или физические страдания, испытываемые потерпевшим в результате совершенного нарушения экологического законодательства;
- какими доказательствами изложенное подтверждается;
- в какой сумме определяет истец размер причиненного ему морального вреда, и обоснование расчета.

Далее судья в пятидневный срок со дня поступления искового заявления решает вопрос о его принятии к производству суда, после чего выносит определение о возбуждении гражданского дела (ст. 152 ГПК). Затем судья производит подготовку дела к судебному разбирательству в семидневный срок, но не более одного месяца с целью обеспечения своевременного и правильного его разрешения (ст.ст. 166-167 ГПК). Признав дело подготовленным, судья выносит определение о назначении его к разбирательству в судебном заседании, извещает стороны и других участников процесса о месте и

времени рассмотрения дела (ст. 173 ГПК). Гражданские дела рассматриваются и разрешаются в срок до двух месяцев со дня окончания подготовки дела к судебному разбирательству (ст. 174 ГПК). Если истец не согласен с решением суда первой инстанции, не вступившим в законную силу, он вправе обжаловать его в апелляционном порядке.

4.6. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СУДЕБНЫХ ЗАПРЕТОВ В КАЧЕСТВЕ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

На практике эффективная и своевременная защита экологических прав требует использования судебных запретов, например, приостановления строительства объекта, пока не будет проведена процедура оценки его воздействия на окружающую среду и пока не будут выполнены соответствующие требования по общественному участию. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан предусматривает возможность применения таких запретов в порядке обеспечения иска (глава 15 ГПК). Суд может принять такие меры на основании письменного требования истца. Мерами по обеспечению иска могут быть: наложение ареста на имущество, принадлежащее ответчику; запрещение ответчику совершать определенные действия; приостановление действия оспариваемого акта государственного органа, организации или должностного лица, и иные меры по обеспечению иска, которые отвечают целям, указанным в статье 158 ГПК. Судом может быть принято одновременно несколько мер обеспечения иска. Однако представителям общественности такое принятие мер по обеспечению иска по их требованию может грозить встречным иском о возмещении убытков, причиненных ответчику мерами обеспечения иска в случае проигрыша дела. Кроме того, уже при рассмотрении заявления на обеспечение иска суд может потребовать от истца предоставления гарантий возмещения возможных для ответчика убытков, связанных с использованием мер по обеспечению иска (статья 165 ГПК).

Наряду с рассмотренными выше мерами по обеспечению иска Экологический кодекс (статьи 13 и 14) предусматривает права физических лиц и общественных объединений требовать отмены в судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов, а также вынесения решения об ограниче-

нии, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающей отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека. Основываясь на данных положениях экологического законодательства, представители общественности могут по сути требовать применения временных и постоянных судебных запретов по планируемым и действующим экологически опасным объектам и видам хозяйственной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду и здоровье человека. Важную основу для обращений представителей общественности с такими требованиями в суд представляют заключения государственной экологической экспертизы, акты инспекционных проверок, экологического аудита, общественной экологической экспертизы, а также результаты оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности. В отношении того, как определить, является ли данный объект экологически опасным или нет, следует отметить, что постановлением правительства от 27 июня 2007 года № 543 утвержден перечень экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности.

В числе прочих видов деятельности в правительственном перечне экологических опасных объектов указано осуществление производственных процессов, сопровождаемых выбросами в атмосферу вредных (загрязняющих) веществ I класса опасности согласно санитарной классификации производственных объектов – более 1 тонны в год, 2 класса опасности согласно санитарной классификации производственных объектов – более 50 тонн в год..

Рассмотренные выше права физических лиц и общественных объединений позволяют им обращаться в суд с требованиями по приостановлению либо принудительному прекращению строительства или эксплуатации определенных объектов, представляющих угрозу для окружающей среды и здоровья населения, без значительных рисков встречных исков в случае проигрыша дела, а также возможных требований суда по обеспечению гарантий возмещения убытков, связанных с применением запретов. Вместе с тем в этом случае они применяются на менее оперативной основе, нежели меры по обеспечению иска. Следует отметить, что в нашей практике суды пока еще крайне редко выносят решения по таким делам в пользу представителей общественности.

4.7. РАЗМЕРЫ СУДЕБНЫХ ПОШЛИН

Защита экологических прав во внесудебном порядке, как правило, не связана с оплатой каких-либо расходов государственных органов. В случае же обращения в суд заявителем (истцом) уплачивается государственная пошлина, размеры которой устанавливаются в соответствии с Налоговым кодексом. В настоящее время с исковых заявлений имущественного характера она установлена для физических лиц в размере одного процента от суммы иска, а для юридических лиц — трех процента от суммы иска. В случае жалоб на неправомерные действия государственных органов и их должностных лиц для физических лиц она составляет 30 процентов от размера минимального расчетного показателя, для юридических жалоб — 500 процентов от размера минимального расчетного показателя. Каких-либо освобождений от выплаты государственной пошлины по отношению к экологическим судебным спорам, инициированным представителями общественности, действующим законодательством не предусматривается.

4.8. 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 неприменение 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 сдержано, 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; при подаче документов персонально — делайте это через канцелярию с регистрацией документов и сопроводительным листом.

→ При подаче иска или других документов по делу через канцелярию обязательно нужно иметь при себе свою копию документов и просить канцелярию поставить на этой копии штампель и подпись того, 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 действия 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, причиненной вследствие удовлетворения ходатайства и обеспечения иска).

→ Приносите в суд наглядные материалы — фотографии, плакаты, статьи в СМИ, фактические доказательства нарушения состояния окружающей среды.

→ Приглашайте на судебные заседания местное население и журналистов.

→ Будьте упорны в своих действиях.

→ Старайтесь быть максимально простыми и краткими в своих заявлениях, адресованных суду. Четко аргументируйте свою позицию. Чем понятнее в исковом заявлении и других документах, адресованных суду, будет изложена даже сложная научная информация, тем больше шансов, что судья вникнет в суть дела и вынесет объективное решение.

И ПОМНИТЕ – НЕТ НИЧЕГО НЕВОЗМОЖНОГО!

ГЛАВА V. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ, В КОТОРЫХ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Если вы решили использовать свое право на обжалование решения, действия (бездействия) государственного органа, должностного лица или хозяйствующего субъекта и определились со средствами и способами, которые будут для этого использованы, важно, в какой именно орган будут направлены ваши требования для рассмотрения. Дело в том, что обычно существует не одна, а несколько инстанций, в которые вы можете обратиться за защитой своих экологических прав и интересов. Но здесь важно правильно ориентироваться в подведомственности (предметной компетенции) различных государственных органов, уполномоченных рассматривать и решать ваши вопросы, а в случае судебной формы защиты — в их подсудности (компетенции определенного суда судебной системы рассматривать данное дело по первой инстанции). Это позволяет четко определиться с тем, в какой орган должны быть представлены те или иные требования, и не терять бесцельно время на поиски нужной вам инстанции.

Ниже в данной главе рассмотрены основные государственные органы, в которых предоставляются определенные варианты и действуют процедуры, которые могут быть использованы для обжалования решений, действий, бездействия, нарушающих экологические права общественности и национальное экологическое законодательство, предусмотренные Орхусской конвенцией.

5.1. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Один из наиболее доступных и оперативных способов оспаривания действий (бездействия), нарушающих экологические права общественности и экологическое законодательство, — это обжалование в вышестоящие органы. Данный вариант внесудебного порядка подачи и рассмотрения жалоб вышестоящим должностным лицом или субъектом предусматривается в статье 12 Закона об обращении

ях, и он осуществляется на основе общих процедур рассмотрения обращений физических и юридических лиц.

Такие варианты необходимо учитывать и принимать во внимание, во многих случаях они могут быть более эффективными, нежели использование судебных процедур или подача жалоб в правоохранительные и правозащитные органы. В частности, это касается многих дел по доступу к экологической информации по запросу, по отмене, приостановлению или частичному пересмотру вышестоящими органами решений, принятых нижестоящими органами. С учетом этого ниже приведено описание ключевых исполнительных государственных органов, обладающих компетенцией в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также примеры жалоб представителей общественности, которые могут эффективно рассматриваться вышестоящими органами.

Министерство охраны окружающей среды (МООС)

По сути данное министерство является в Казахстане ключевым центральным государственным органом по вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития. Функции по выдаче экологических разрешений, включая комплексные экологические разрешения, выдаче заключений государственной экологической экспертизы по видам деятельности, отнесенным к 1-4 классам опасности, согласно санитарной классификации производственных объектов, осуществляет в рамках МООС Комитет экологического регулирования и контроля. Наряду с этим данный орган ответственен за контроль над соблюдением требований экологического законодательства, прежде всего, в отношении экологических требований по различным видам предпринимательской деятельности.

Комитет экологического регулирования и контроля включает в себя на территориальном уровне 8 департаментов экологии: Балхаш-Алакольский, Жайык-Каспийский, Иртышский, Шу-Таласский, Нура-Сарысуский, Тобол-Торгайский, Арало-Сырдарьинский, Есильский. Таким образом, Министерство охраны окружающей среды выполняет роль вышестоящего органа по отношению к Комитету экологического регулирования и контроля и другим подведомственным ему организациям, как например РГП «Казгидромет» и «Казавиа-мет». В свою очередь, сам комитет уполномочен рассматривать жалобы в качестве вышестоящего органа в отношении входящих в его состав департаментов экологии.

Примеры дел, которые могут быть рассмотрены во внесудебном порядке: обжалование в Комитете экологического регулирования и контроля действий (бездействия) департаментов экологии в отношении предоставления доступа к экологической информации, выдачи и контроля над соблюдением экологических разрешений и заключений государственной экологической экспертизы, в том числе в связи с выполнением требований по общественному участию, жалобы в департаменты экологии Комитета экологического регулирования и контроля в отношении несоблюдения установленных процедур общественного участия при проведении оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности, незаконной вырубке зеленых насаждений.

Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства

Данный комитет является уполномоченным органом в пределах компетенции Министерства сельского хозяйства, осуществляющим специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции в области использования и охраны водного фонда. Он осуществляет государственный контроль над соблюдением требований законодательства в области использования и охраны водного фонда. Комитет по водным ресурсам выдает также разрешения на специальное водопользование и может в определенных случаях приостанавливать действие этих разрешений.

В подчинении комитета находится 8 бассейновых инспекций по регулированию использования и охране водных ресурсов: Арало-Сырдарьинская, Балхаш-Алакольская, Иртышская, Ишимская, Нура-Сарысусская, Тобол-Торгайская, Урало-Каспийская и Шу-Таласская. В первую очередь в отношении них он может рассматривать в качестве вышестоящего органа жалобы и заявления представителей общественности.

Примеры дел, которые могут быть рассмотрены во внесудебном порядке: жалобы Комитету по водным ресурсам на действия (бездействие) бассейновых советов в отношении предоставления доступа к информации по воде по запросам общественности, заявления в бассейновую инспекцию по поводу незаконного строительства на территории водоохранной зоны.

Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства

Комитет является уполномоченным органом в пределах компетенции Министерства сельского хозяйства, осуществляющим специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции в области лесного хозяйства, охраны воспроизводства и использования животного мира (кроме рыбы и других водных животных), особо охраняемых природных территорий. Данный орган контролирует соблюдение требований лесного законодательства, законодательства в области охраны, воспроизводства и использования животного мира и ООПТ, а также организует государственную инспекцию по ООПТ.

В ведении комитета находятся 14 территориальных управлений лесного и охотничьего хозяйства во всех областях Казахстана, а также большинство государственных природных заповедников и государственных национальных природных парков, в отношении которых он является вышестоящим органом.

Примеры дел, которые могут быть рассмотрены во внесудебном порядке: жалобы Комитету лесного и охотничьего хозяйства на действия (бездействие) территориальных управлений лесного и охотничьего хозяйства в отношении предоставления по запросам общественности доступа к информации по биоресурсам, лесу, ООПТ, заявления в территориальные управления в отношении нарушений природоохранного режима на территории государственных природных заповедников и национальных природных парков.

Комитет рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства

Комитет является уполномоченным органом в пределах компетенции Министерства сельского хозяйства, осуществляющим специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции в области рыбного хозяйства. Данный орган осуществляет государственный контроль над соблюдением требований законодательства в области охраны, воспроизводства и использования рыбных ресурсов и других водных животных. В рамках осуществления государственного контроля данный орган рассматривает дела, составляет протоколы об административных правонарушениях и выдает предписания в случаях, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях. На территориальном уровне функции Комитета по контролю за соблюдением законодательства осуществляют 4 межобластных и 6 областных управлений рыбного хозяйства.

Примеры дел, которые могут быть рассмотрены во внесудебном порядке: жалобы Комитету рыбного хозяйства на действия (бездействие) территориальных управлений рыбного хозяйства в отношении предоставления по запросам общественности доступа к информации по охране рыбных ресурсов и водных животных, заявления в территориальные управления в отношении браконьерства на водных объектах.

Отделы природоохранной и ветеринарной полиции системы Министерства внутренних дел

Отделы (отделения, группы) природоохранной и ветеринарной полиции являются структурными подразделениями департамента общественной безопасности Министерства внутренних дел, Управлений общественной безопасности управления внутренних дел г. Астаны, городского управления внутренних дел г. Алматы, управлений внутренних дел областей. Они осуществляют функции контроля над выбросами вредных веществ в атмосферу от автотранспортных средств; борьбы с браконьерством, незаконной прорубкой деревьев и кустарников, нарушениями правил охоты и рыболовства; расследования экологических преступлений.

Примеры дел, которые могут быть рассмотрены во внесудебном порядке: заявления по поводу незаконной торговли краснокнижными видами, незаконной вырубки зеленых насаждений на территории городского парка.

Местные исполнительные органы

В структуре местных исполнительных органов областей (столицы и города Алматы) ключевая роль по выполнению задач в области охраны окружающей среды отводится управлениям (департаментам) природных ресурсов и регулирования природопользования. Наряду с этим с точки зрения возможностей обжалования представителями общественности нарушений экологических прав и экологического законодательства первоочередной интерес представляют также управления (департаменты) государственного санитарно-эпидемиологического надзора (ГСЭН) и управления (департаменты) государственного архитектурно-строительного контроля (ГАСК).

Жалобы на определенные решения, действия (бездействие) департаментов и управлений акиматов могут рассматриваться в качестве вышестоящих должностных лиц акимами и заместителями акимов соответствующих областей (гг. Астана и Алматы). В частности,

акиму может быть обжаловано непредоставление экологической информации по запросам общественности, непринятие мер, связанных с экологическим благоустройством населенных пунктов. Наряду с этим специализированные управления (департаменты) местных исполнительных органов (природных ресурсов и регулирования природопользования, ГСЭН, ГАСК) обладают достаточно широкими полномочиями для принятия мер в отношении определенных нарушений в сфере охраны окружающей среды по обращениям представителей общественности (см. таблицу 1 ниже).

Таблица 1

Примеры экологических нарушений, уполномоченных государственных исполнительных органов и мер, которые могут быть приняты во внесудебном порядке

Примеры нарушений экологических прав и экологического законодательства	Государственные органы, компетентные рассматривать обращения о нарушении	Меры, которые могут быть достигнуты посредством обращения
Непредоставление доступа к экологической информации по запросу	Обжалование в вышестоящем органе по отношению к организации или государственному органу, не предоставившим доступ к экологической информации	Получение доступа к запрашиваемой экологической информации
Установление незаконных ограничений, запретов на доступ к экологической информации	Обжалование в вышестоящем органе по отношению к организации или государственному органу, не предоставившим доступ к экологической информации	Снятие установленного ограничения или запрета на доступ к экологической информации, получение доступа к экологической информации
Осуществление строительства объекта хозяйственной деятельности без прохождения процедур оценки воздействия на окружающую среду, государственной экологической экспертизы	Подача жалобы или заявления в государственный орган, ответственный за государственную экологическую экспертизу данного объекта. В зависимости от класса опасности объекта согласно санитарной классификации Комитет экологического регулирования и контроля МООС, департамент экологии Комитета экологического регулирования и контроля или	Приостановление строительства до прохождения процедур оценки воздействия на окружающую среду, государственной экологической экспертизы. Привлечение к административной ответственности виновных лиц

	управление (департамент) природных ресурсов и регулирования природопользования местного исполнительного органа	
Невыполнение установленных процедур общественного участия при планировании проектов хозяйственной деятельности	Подача жалобы или заявления в государственный орган, ответственный за государственную экологическую экспертизу данного объекта. В зависимости от класса опасности объекта согласно санитарной классификации Комитет экологического регулирования и контроля МООС, департамент экологии Комитета экологического регулирования и контроля или управление (департамент) природных ресурсов и регулирования природопользования местного исполнительного органа	Отзыв выданного положительного заключения государственной экологической экспертизы для проведения установленных процедур общественного участия. Приостановление строительства объекта в случае отзыва положительного заключения государственной экологической экспертизы
Несоответствие строительной продукции, строительно-монтажных работ требованиям по охране окружающей среды и здоровья людей	Подача жалобы в управление (департамент) государственного архитектурно-строительного контроля местного исполнительного органа	Устранение выявленных нарушений, приостановление строительства объектов в случае грубых нарушений, запрет на применение определенных строительных материалов, изделий и конструкций, привлечение к административной ответственности виновных лиц
Шумы сверх установленных нормативов в ходе строительства или эксплуатации объекта	Подача жалобы в управление (департамент) государственного санитарно-эпидемиологического надзора местного исполнительного органа	Ограничение, прекращение деятельности, нарушающей права заявителей. Привлечение к административной ответственности виновных лиц
Пыление и неприятные запахи в ходе строительства или эксплуатации объекта	Подача жалобы в управление (департамент) государственного санитарно-эпидемиологического надзора местного исполнительного органа	Ограничение, прекращение деятельности, нарушающей права заявителей. Привлечение к административной ответственности виновных лиц

Вырубка зеленых насаждений	Подача заявления в департамент экологии Комитета экологического регулирования и контроля, отдел природоохранной и ветеринарной полиции	Привлечение к административной ответственности виновных лиц, возмещение причиненного экологического ущерба
Несоблюдение экологических требований при размещении, строительстве, вводе в действие и эксплуатации производственного объекта	Подача заявления в департамент экологии Комитета экологического регулирования и контроля МООС, управление (департамент) природных ресурсов и регулирования природопользования местного исполнительного органа	Обеспечение выполнения экологических требований при размещении, строительстве, вводе в действие и эксплуатации производственного объекта, привлечение к административной ответственности виновных лиц, возмещение экологического ущерба
Нарушения, связанные с промышленными загрязнениями (без экологического разрешения, с превышением норм)	Подача жалобы или заявления в департамент экологии Комитета экологического регулирования и контроля	Ограничение либо прекращение деятельности, ведущей к загрязнению окружающей среды, привлечение к ответственности виновных лиц, возмещение экологического ущерба
Нарушение требований по размещению коммунально-бытовых отходов	Подача жалобы в управление (департамент) государственного санитарно-эпидемиологического надзора местного исполнительного органа	Удаление размещенных с нарушениями коммунально-бытовых отходов, привлечение к административной ответственности виновных лиц
Несоблюдение размеров санитарно-защитной зоны	Обжалование в управлении (департаменте) государственного санитарно-эпидемиологического надзора местного исполнительного органа, органе государственной экологической экспертизы	Обязывание оператора к созданию санитарно-защитной зоны в установленных размерах, привлечение к административной ответственности виновных лиц
Незаконное использование источников радиации, оказывающих вредное воздействие на здоровье людей	Подача жалобы или заявления в Комитет по атомной энергетике Министерства энергетики и минеральных ресурсов	Принудительное удаление незаконных и оказывающих вредное воздействие на здоровье людей источников радиации

Качество и экологическая безопасность товаров потребления, включая продукты питания и питьевую воду	Подача жалобы или заявления в управление (департамент) государственного санитарно-эпидемиологического надзора местного исполнительного органа	Изъятие из оборота некачественной и вредной продукции, привлечение к административной ответственности виновных лиц
Превышение по автотранспортным средствам установленных нормативов по выбросам загрязняющих веществ	Подача заявления в отдел природоохранной и ветеринарной полиции	Прекращение эксплуатации транспортных средств, несоответствующих установленным нормативам по выбросам, привлечение к административной ответственности владельцев
Невыполнение режима особо охраняемых природных территорий, включая строительство объектов	Подача заявления в администрацию особо охраняемой природной территории, территориальное управление лесного и охотничьего хозяйства КЛОХ	Привлечение к административной ответственности виновных лиц либо возбуждение уголовного дела, возмещение причиненного экологического ущерба
Незаконное строительство в водоохраных зонах и полосах	Подача заявления в бассейновую инспекцию по регулированию использования и охране водных ресурсов	Прекращение незаконного строительства в водоохранной зоне или полосе, привлечение к административной ответственности виновных лиц
Нарушения правил охраны леса, включая требования пожарной безопасности	Обращение в государственное учреждение лесного хозяйства, противопожарную службу района	Предотвращение и пресечение нарушений лесного законодательства, возмещение экологического ущерба, привлечение к административной ответственности виновных лиц либо возбуждение уголовного дела
Незаконная добыча диких животных и растений	Подача заявления в территориальное управление лесного и охотничьего хозяйства КЛОХ, зональное управление рыбной инспекции, отдел природоохранной и ветеринарной полиции	Привлечение к административной ответственности виновных лиц либо возбуждение уголовного дела, возмещение причиненного экологического ущерба, изъятие незаконно добытых объектов
Незаконный оборот диких животных и растений	Подача заявления в отдел природоохранной и ветеринарной полиции, таможенные органы в случае их возможного провоза через границу	Привлечение к административной ответственности виновных лиц либо возбуждение уголовного дела, изъятие природных объектов и их производных, находящихся в незаконном обороте

5.2. ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ

Одним из государственных органов, в который могут быть обжалованы во внесудебном порядке нарушения экологических прав, предусмотренные Орхусской конвенции, являются органы прокуратуры. С точки зрения общих подходов к реализации общественного доступа к правосудию по вопросам окружающей среды основной интерес представляют в данном случае направления прокурорского надзора, касающиеся законности деятельности в государственных органах, законности судебных актов по гражданским делам, применения законов о рассмотрении обращений. На уровне аппарата генерального прокурора этими вопросами занимаются соответственно следующие структурные подразделения:

- департамент по надзору за законностью в деятельности государственных органов;

- департамент по надзору за законностью судебных актов и исполнительного производства по гражданским и административным делам;

- управление по надзору за применением законов о рассмотрении обращений граждан и делопроизводства аппарата генерального прокурора Республики Казахстан.

В случае органов прокуратуры жалобы на нарушающие экологические права действия (бездействие) центральных государственных органов, как правило, подаются в государственную прокуратуру и рассматриваются непосредственно департаментом по надзору за законностью в деятельности государственных органов. В случае намерения обжаловать вступивший в законную силу судебный акт в надзорной коллегии Верховного суда Республики Казахстан ходатайство на принесение протеста также подается в Генеральную прокуратуру. На уровне Генеральной прокуратуры также целесообразней рассмотрение нарушений установленного законом порядка обращений, поданных в центральные аппараты министерств и ведомств.

На областном уровне наряду с территориальными прокурорами действуют также специализированные природоохранные прокуроры, и поэтому важно понимать, как распределяется между ними компетенция по рассмотренным выше и наиболее интересующим нас направлениям прокурорского надзора. Эти вопросы в настоящее время регламентируются приказом генерального прокурора Республики Казахстан от 3 ноября 2003 года № 64. В соответствии пунктом 4 данных правил природоохранными прокурорами рассматриваются

жалобы физических и юридических лиц на нарушения экологических прав, вызванных действиями (бездействием) следующих подразделений государственных органов:

1. Бассейновых управлений Комитета по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства.

2. Бассейновых управлений Комитета по экологическому регулированию и контролю Министерства охраны окружающей среды.

3. Территориальных подразделений, администрации особо охраняемых природных территорий Комитета лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства.

4. Межбассейновых управлений Комитета рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства.

5. Департаментов природных ресурсов и регулирования природопользования акиматов; управлений экологической и ветеринарной полиций.

В случае если нарушения экологических прав связаны с иными государственными органами, жалобы на их действие (бездействие) рассматриваются территориальными прокурорами. То же самое распределение компетенции действует и в отношении нарушений порядка, установленного законами об обращениях. Надзор за законностью судебных постановлений по гражданским делам осуществляется природоохранными прокурорами в том случае, если они были вынесены с участием природоохранного прокурора, в иных случаях они относятся к компетенции территориальных прокуроров.

Порядок рассмотрения обращений органами прокуратуры установлен законом от 12 января 2007 года «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» и регламентируется более детально «Инструкцией по рассмотрению обращений физических и юридических лиц в органах и учреждениях прокуратуры Республики Казахстан», утвержденные приказом генерального прокурора Республики Казахстан от 7 сентября 2007 года № 37.

5.3. УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Еще одним органом, к которому можно обратиться с жалобой на действия (бездействие) или решения государственных органов, организаций или должностных лиц, которые привели к нарушению экологических прав, является уполномоченный по правам человека.

Он является должностным лицом, осуществляющим наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наделенным в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный назначается на должность президентом Республики Казахстан после консультаций с омитетами палат парламента Республики Казахстан, перечень которых определяется президентом Республики Казахстан.

Компетенция уполномоченного по правам человека в Казахстане не ограничена какими-либо тематическими вопросами, то есть жалобы, направляемые к нему, могут касаться в том числе нарушения прав на доступ к экологической информации, на участие в принятии экологически значимых решений, на доступ к правосудию по вопросам окружающей среды. Однако он не может рассматривать жалобы на действия и решения президента, парламента Республики Казахстан и его депутатов, правительства Республики Казахстан, конституционного совета, генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии, судов Республики Казахстан. Следовательно, к уполномоченному нельзя обратиться с жалобой, если у вас возникли проблемы с доступом к правосудию в судебном порядке.

Жалобы уполномоченному по правам человека могут подавать физические лица (граждане Республики Казахстан, иностранные граждане, лица без гражданства). Положение об уполномоченном по правам человека, утвержденное указом президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года № 947, не предусматривает возможностей рассмотрения им жалоб юридических лиц. Жалоба подается лицом (представителем лица), чьи права или интересы были нарушены. Информация о порядке обращения к уполномоченному по правам человека размещена на веб-сайте:

<http://www.ombudsman.kz/sityzens/poryadok.php>.

По результатам проверки обращений уполномоченный вправе направить должностному лицу, действиями (бездействием) которого нарушены права и свободы заявителя, рекомендации относительно мер, которые надлежит принять для восстановления нарушенных прав (их копия направляется также заявителю). Должностное лицо, получившее рекомендации уполномоченного, обязано в течение одного месяца со дня их поступления рассмотреть рекомендации и направить сообщение о результатах их рассмотрения. В случае отклонения рекомендации уполномоченного должностное лицо обязано мо-

тивировать свое решение по существу. (пункты 24-27 «Положения об уполномоченном по права человека»).

5.4. СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ

Судебную систему Республики Казахстан составляют Верховный суд, местные суды и специализированные суды (см. ниже схему). К местным судам относятся областные и приравненные к ним суды (г. Астаны и Алматы), районные и приравненные к ним суды (городские, межрайонные, военные суды гарнизонов). На уровне Верховного и областных судов структура каждого из судов включает надзорную коллегия, коллегия по гражданским делам и коллегия по уголовным делам. В последние годы в Казахстане наряду с судами общей юрисдикции создана система специализированных судов: экономические, административные, по делам несовершеннолетних, финансовый. С точки зрения доступа представителей общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, основной интерес представляют суды общей юрисдикции, межрайонные экономические суды, а также в некоторой степени межрайонные административные суды. Помимо указанной выше специализации судов существует также деление на судебные инстанции:

- первая инстанция рассматривает дело по существу;
- апелляционная инстанция пересматривает акты судов первой инстанции, не вступившие в законную силу;
- надзорная инстанция пересматривает судебные акты, вступившие в законную силу.

В этом смысле далее по тексту приведена не только схема судебной системы в Казахстане, но и указано простым языком, насколько это вообще возможно, в какой именно суд должны обращаться граждане и общественные объединения при первоначальной подаче искового заявления в суд и последующем обжаловании вынесенных решений в апелляционном и надзорном порядке.

Суды общей юрисдикции рассматривают гражданские споры, в том числе вытекающие из отношений по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, которые не отнесены к подсудности специализированных судов (экономических и административных) и уголовные дела об экологических преступлениях. Однако, как было указано в предыдущей главе, представители общественности не пользуются доступом к правосудию по уголовным делам, свя-

занных с экологическими преступлениями. Следовательно, в рамках данного руководства суды интересуют нас, прежде всего, в плане рассмотрения дел в порядке гражданского судопроизводства.



Схема. Судебная система Республики Казахстан

Специализированные межрайонные экономические суды рассматривают гражданские дела по имущественным и неимущественным спорам, сторонами которых являются граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридические лица, за исключением отдельных категорий, предусмотренных подпунктами 3), 4) части первой, частями второй и третьей статьи 28, статьи 29 Гражданского процессуального кодекса, а также корпоративные споры (пункт 1 статьи 30 ГПК). При этом дела по искам общественных объединений к местным государственным органам и территориальным подразделениям центральных органов власти, различным юридическим лицам, в том числе по защите экологических прав и интересов граждан, отнесены к подсудности экономических судов, а не судов общей юрисдикции.

Большинство примеров судебных дел ЭО «Зеленое спасение» за 2007–2008 годы, представленных на веб-сайте данной организации www.greensalvation.org, были рассмотрены по первой инстанции специализированными межрайонными экономическими судами, за исключением одного судебного дела, где заявление было подано данным общественным объединением совместно с гражданами.

Специализированные административные суды рассматривают дела об административных правонарушениях, отнесенные к компетенции судов пунктом 1 статьи 541 Кодекса об административных правонарушениях, а также дела об оспаривании постановлений должностных лиц по делам об административных правонарушениях. Однако в Казахстане представители общественности не обладают правом непосредственного возбуждения в административных судах дел об экологических правонарушениях. Этим правом обладают только исполнительные органы власти, уполномоченные проводить проверки и выявлять соответствующие административные правонарушения, и только опосредованно через них граждане и общественные объединения могут ставить вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. По отношению к вопросам привлечения к административной ответственности они пользуются правом доступа к правосудию только во внесудебном порядке.

Одним из часто встречающихся на практике примеров экологических дел, рассматриваемых административными судами, являются дела об административных правонарушениях, связанных с незаконной порубкой и повреждением деревьев и кустарников, и за которые применяется ответственность в соответствии с частями первой и третьей статьи 283 Кодекса об административных правонарушениях. Например, к данной категории относятся незаконные вырубki зеленых насаждений в населенном пункте предпринимателями в ходе строительства определенного объекта.

В большинстве случаев при наличии исковых требований к индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, местным государственным органам и территориальным подразделениям центральных государственных органов, связанных с вопросами охраны окружающей среды, со стороны граждан они направляют соответствующим образом оформленные заявления в районные или приравненные к ним суды общей юрисдикции. Данное общее правило подсудности распространяется на все три категории Орхусских дел, инициируемых гражданами и касающихся доступа к экологической информации, участия в принятии экологически значимых решений, а также обжалования действий государственных органов и частных лиц, нарушающих их иные экологические права и законодательство об охране окружающей среды Республики Казахстан. Основное исключение из этого правила предоставляет пункт 2 статьи 28 Гражданского процессуального кодекса, который касается оспаривания ненормативных актов правительства Республики Казахстан, министерств и других республиканских исполнительных органов и органов, подчиненных и подотчетных непосредственно президенту Республики Казахстан, касающихся прав и свобод граждан, прав организаций. В этом случае заявления подаются гражданами в суд города Астаны. То же самое правило подсудности касается заявлений граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих за пределами Республики Казахстан, касающихся обжалования неправомерных действий должностных лиц дипломатических представительств или консульских учреждений Республики Казахстан.

Общественные объединения в общем случае подают иски в специализированные межрайонные экономические суды, и на них также распространяется правило подсудности, предусмотренное пунктом 2 статьи 28 Гражданского процессуального кодекса. Если они оспаривают ненормативные акты правительства Республики Казахстан, министерств и других республиканских исполнитель-

ных органов и органов, подчиненных и подотчетных непосредственно президенту Республики Казахстан, касающиеся прав и свобод граждан, прав организаций, то заявление подается в суд города Астана.

В случае же оспаривания нормативных правовых актов как гражданами, так и юридическими лицами, судебное дело по первой инстанции рассматривается:

— областным судом (судом города Астаны, Алматинским городским судом) — по нормативным правовым актам министерств, других республиканских исполнительных органов и органов, подчиненных и подотчетных непосредственно президенту Республики Казахстан;

— Верховным судом Республики Казахстан — по нормативным правовым актам правительства Республики Казахстан.

Если же вы решили оспорить решение по вашему делу, вынесенное судом первой инстанции, то обычно для этого могут быть использованы два варианта. Во-первых, согласно пункту 1 статьи 332 Гражданского процессуального кодекса, решения суда первой инстанции, кроме решений Верховного суда Республики Казахстан, не вступившие в законную силу, могут быть обжалованы в апелляционном порядке. При этом решения, вынесенные районными и приравненными к ним судами, рассматриваются в порядке апелляции коллегией по гражданским делам областного и приравненного к нему суда, а решения, вынесенные областными и приравненными к ним судами по первой инстанции, — коллегией по гражданским делам Верховного суда Республики Казахстан. Во-вторых, в соответствии с положениями статьи 384 Гражданского процессуального кодекса решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции после их вступления в законную силу могут быть пересмотрены в порядке надзора. В этом случае надзорная коллегия областного и приравненного к нему суда рассматривает дела по надзорным жалобам, протестам прокурора на:

1) вступившие в законную силу решения, определения, постановления районных и приравненных к ним судов;

2) постановления коллегии по гражданским делам областных и приравненных к ним судов, вынесенные в апелляционном порядке (пункт 1 статьи 386 ГПК).

Надзорная коллегия Верховного суда Республики Казахстан рассматривает дела по надзорным жалобам, протестам генерального прокурора Республики Казахстан на:

- 1) решения, определения, постановления судов первой инстанции;
- 2) постановления коллегии по гражданским делам областных и приравненных к ним судов, вынесенные в апелляционном порядке;
- 3) постановления надзорной коллегии областных и приравненных к ним судов;
- 4) постановления коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Казахстан, вынесенные в апелляционном порядке (пункт 2 статьи 386 ГПК).

Следует отметить, что на сегодняшний день даже надзорная судебная инстанция не является последней инстанцией, в которой можно защитить экологические права. Казахстан становится все более активным участником международных отношений, и для наших граждан и общественных организаций открываются возможности обращений в международные механизмы соблюдения обязательств по правозащитным конвенциям. С этими возможностями можно будет познакомиться на основе работы Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, представленной в следующей главе данного руководства.

ГЛАВА VI. МЕЖДУНАРОДНЫЙ МЕХАНИЗМ СОБЛЮДЕНИЯ КОНВЕНЦИИ

6.1. ЦЕЛЬ И ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА СОБЛЮДЕНИЯ КОНВЕНЦИИ

Цель Орхусской конвенции — содействовать защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния. Для того чтобы она была достигнута, государства-участники должны соблюдать принятые на себя обязательства по данному международному договору, обеспечивая права на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений, на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с требованиями данного международно-правового документа. Но ратификация страной конвенции не является автоматически свидетельством того, что ее законодательство приведено в соответствие с международными нормами, что уполномоченные государственные органы и их ответственные работники осуществляют все необходимые меры по их реализации, а сложившаяся в стране практика полностью соответствует тому, что закреплено в международно-правовом документе. А тогда кто, в каких случаях и с помощью каких инструментов может осуществлять рассмотрение выполнения правительственными органами положений и норм международного права? В Орхусской конвенции, как и во многих современных международных конвенциях, с этой целью разработан и введен в действие механизм соблюдения, который позволяет выявлять факты нарушений международных норм, рассматривать и предлагать возможные подходы по их устранению, а также способствовать соответствующим государствам в осуществлении предложенных мер.

Механизм соблюдения Орхусской конвенции разрабатывался и строился на основе опыта, наработанного в рамках как природоохранных, так и правозащитных конвенций. Ведь, с одной стороны, этот международно-правовой инструмент предназначен для продвижения и защиты экологических прав общественности, а с другой стороны — основан на активном использовании потенциала гражд-

дан и общественных организаций в осуществлении деятельности по охране окружающей среды и достижению устойчивого развития. Будучи носителями защищаемых Орхусской конвенцией экологических прав, представители общественности играют ключевую роль на всех стадиях процесса контроля над соблюдением Орхусской конвенции, начиная от выявления фактов несоблюдения и выработки рекомендаций по их устранению и заканчивая обеспечением их выполнения посредством оказания давления на правительственные органы. В этом смысле данный механизм близок к механизмам соблюдения международных конвенций по правам человека. Защищая права общественности, он также непосредственно способствует в решении задач и проблем, связанных с окружающей средой, тем самым выполняя задачи природоохранной конвенции.

6.2. КОМИТЕТ ПО СОБЛЮДЕНИЮ КОНВЕНЦИИ

Для выполнения работы по контролю над соблюдением положений и норм Орхусской конвенции в октябре 2002 года был основан специализированный орган — Комитет по соблюдению. Наряду с этим органом самое активное участие в обеспечении функционирования механизма соблюдения принимают также сотрудники секретариата и совещание сторон — высший орган данной конвенции. Комитет по соблюдению осуществляет свою работу в форме заседаний, которые проводятся раз в квартал на базе Европейской экономической комиссии ООН в г. Женеве, Швейцария. В промежутках между заседаниями отдельные решения могут приниматься на основе обсуждений, проводимых по электронной почте. Первоначально данный орган состоял из 8 членов, а с июня 2008 года его количественный состав был расширен до 9 членов. В составе данного органа обеспечено представительство различных субрегионов региона Европейской экономической комиссии ООН, а именно Западной Европы (4 члена), Центральной Европы (2 члена), Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (3 члена). Выборы членов комитета осуществляются в ходе совещаний сторон конвенции из числа кандидатов, номинируемых странами, подписавшими конвенцию и Европейским Экофорумом⁸. Характерной особенностью данного орга-

⁸ Данная структура объединяет неправительственные организации региона Европейской экономической комиссии ООН и активно работает по вопросам реализации Орхусской конвенции на международном и национальном уровнях.

на является то, что его состав формируется из независимых экспертов, являющихся гражданами государств, ратифицировавших или хотя бы подписавших Орхусскую конвенцию, которые не являются представителями стран и не могут быть государственными служащими.

В своей деятельности Комитет по соблюдению руководствуется статьей 15 конвенции и решением I/7 совещания сторон. В соответствии с их положениями рассмотрение вопроса о соблюдении той или иной стороной своих обязательств может быть возбуждено на основе представления одного государства-участника против другого, представлений секретариата, а также сообщений представителей общественности. На практике подавляющее большинство дел о предполагаемом несоблюдении Орхусской конвенции инициируется в результате сообщений неправительственных организаций и граждан⁹. Общая информация по всем 29 делам, рассмотренным или находящимся на рассмотрении Комитета по соблюдению Орхусской конвенции по состоянию на конец сентября 2008 года, представлена ниже, в таблице 1. Первое сообщение о несоблюдении АССС/С/2004/1 поступило в комитет в феврале 2004 года, оно было представлено Экологическим обществом «Зеленое спасение» и касалось проблем с получением доступа к информации о планировавшемся проекте ввоза в Казахстан зарубежных радиоактивных отходов для захоронения. Далее последовал целый ряд сообщений общественности о несоблюдении Орхусской конвенции, поданных из других государств бывшего Советского Союза, включая Казахстан, Армению, Туркменистан. Затем стали поступать заявления из стран Восточной и Центральной Европы (Венгрия, Польша, Литва, Румыния), а сейчас в Комитете по соблюдению уже преобладают дела по Западной Европе (Европейское сообщество, Объединенное Королевство, Дания, Испания, Франция).

6.3. РАССМОТРЕНИЕ КОМИТЕТОМ СООБЩЕНИЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ О НЕСОБЛЮДЕНИИ КОНВЕНЦИИ

Сообщения о несоблюдении могут быть направлены физическими и юридическими лицами в Комитет по соблюдению из стран,

⁹ По состоянию на конец сентября 2008 года в Комитет по соблюдению поступило всего лишь одно представление государства в отношении другого государства.

ратифицировавших Орхусскую конвенцию, в письменной форме, в том числе по электронной почте. На практике большинство сообщений поступает от неправительственных организаций, а именно 21 из 28. В трех случаях неправительственные организации представляли собой объединения жителей определенного населенного пункта, которым оказывали помощь юристы и эксперты из неправительственных организаций. Как показывает практика, и это можно увидеть из приведенной ниже таблицы 1, большинство непринятых Комитетом к рассмотрению сообщений о несоблюдении Орхусской Конвенции приходится на представленные самостоятельно гражданами. Поэтому в случае использования таких механизмов физическими лицами важно, чтобы они имели возможность воспользоваться помощью со стороны квалифицированных неправительственных организаций, юристов и экспертов. В частности, они могут помочь доступными местными средствами правовой защиты, включая оформление и подачу жалоб в вышестоящие органы, заявлений в органы прокуратуры, омбудсмену, суд и другие органы, а также в случае необходимости содействовать в подготовке сообщения о несоблюдении и необходимых дополнительных документов для представления в Комитет по соблюдению Орхусской конвенции.

С точки зрения содержания поступающих сообщений общественности о предполагаемом несоблюдении Орхусской конвенции следует отметить, что больше половины из них так или иначе связаны с проблемами участия заинтересованной общественности при планировании строительства тех или иных объектов. Тем самым обращения в Комитет по соблюдению используются заявителями как достаточно мощный инструмент влияния на процесс принятия решения по поводу тех или иных объектов, могущих иметь значительное воздействие на окружающую среду и делать общественное мнение по ним более звучным и значимым. В качестве примеров можно привести проект судоходного канала в дельте реки Дунай или комплекса промышленных предприятий вблизи морского залива Влора, в Албании. Представители общественности могут использовать механизм соблюдения Орхусской конвенции для решения проблем с получением истребуемой информации, которые не удалось решить в рамках национальных процедур, в частности это касается датского сообщения АССС/С/2008/28, представленного в Комитет по соблюдению в сентябре 2008 года и касающегося информации по ветеринарным препаратам. Безусловно, что граждане или неправительственные организации зачастую решают направить сообщения о не-

соблюдении Орхусской конвенции в Комитет по соблюдению в тех случаях, когда они не могут или ограничены в правах обжаловать нарушения положений национального экологического законодательства в самих странах. Самые наглядные примеры в этом смысле: бельгийское сообщение АССС/С/2005/11, подготовленное на основе целого ряда примеров судебных дел, когда неправительственной организации было отказано в доступе к правосудию по экологическим делам; казахстанское сообщение АССС/С/2004/6, связанное с безуспешными попытками жителей г. Алматы обжаловать в судебном и во внесудебном порядке деятельность предприятия, нарушающего требования экологического законодательства.

Вместе с тем важно помнить, что основное предназначение механизма соблюдения — это приведение законодательства и практики той или иной страны в соответствие с международными обязательствами, принятыми в рамках Орхусской конвенции. В этом смысле он коренным образом отличается от процедуры обращения в международные судебные инстанции, например в Европейский суд по правам человека. Комитет по соблюдению оперирует, прежде всего, рекомендациями, направленными на улучшение национального законодательства, на основе которого реализуются положения конвенции, разработку документов, четко разъясняющих их положения, информационную работу и обучение сотрудников уполномоченных государственных органов по определенным вопросам, связанным с выявленными проблемами несоблюдения, внедрение практических механизмов для реализации тех или иных требований, с применением которых возникают проблемы на практике. Например, в результате рассмотрения в Комитете по соблюдению сообщения АССС/С/2004/1 в Казахстане были приняты детальные положения по доступу к экологической информации в Экологическом кодексе и существенно пересмотрены положения законодательства об обращениях граждан. В этом смысле следует отметить, что механизмы соблюдения конвенции непосредственно не предусматривают решение вопросов, связанных с возмещением вреда, причиненного нарушением соответствующих прав граждан, общественных объединений, выплатой пострадавшим лицам компенсаций или отселением лиц из районов, подверженным неблагоприятным экологическим воздействиям. Поэтому те, кто заявляют о несоблюдении Орхусской конвенции, максимально избавлены от бремени расходов, связанных с рассмотрением их дел Комитетом по соблюдению. Международный механизм соблюдения, прежде всего, позволяет

общественности продвигать и улучшать систему защиты права человека на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду на национальном уровне, в особенности таких ее элементов, как права на доступ к информации, на участие в принятии экологически значимых решений и обжалование решений государственных органов и частных лиц, нарушающих экологическое законодательство и экологические права общественности.

Основные требования по оформлению и подаче сообщений представителями общественности о предполагаемом несоблюдении изложены в информационном листке «Заявления от представителей общественности», подготовленном Комитетом по соблюдению. Данный документ приведен ниже. Как правило, сообщения о несоблюдении подаются для рассмотрения вместе со вспомогательными документами (копии переписки с государственными органами, судебных решений, нормативных правовых актов, публикаций из газет и т.д.). Принимаются к рассмотрению сообщения, документы и иные материалы на одном из официальных языков конвенции, то есть на английском, русском или французском.

Таблица 2

Сообщения о предполагаемом несоблюдении Орхусской конвенции

Номер	Страна заявленного несоблюдения	Заявитель	Существо заявленного несоблюдения Орхусской конвенции	Принято решение по заявлению
АССС/С/2004/1	Казахстан	НПО «Зеленое спасение», Казахстан	Непредоставление информации по планировавшемуся ввозу зарубежных радиоактивных отходов для захоронения в Казахстане	Решение II/5а о несоблюдении в отношении участия общественности и доступа к правосудию принято совещанием сторон в Алматы, май 2005. Рекомендованные меры по устранению проблем с несоблюдением выполнены
АССС/С/2004/2	Казахстан	НПО «Зеленое спасение», Казахстан	Несоблюдение требований по общественному участию при планировании строительства высоковольт-	Решение II/5а о несоблюдении в отношении участия общественности принято совещанием сторон в Алматы, май

			ной линии электропередачи и непредоставление доступа к правосудию для обжалования данного решения	2005. Рассмотрение выполнения мер по обеспечению соблюдения продлено до совещания сторон в 2011 году
АССС/С/2004/3	Украина	НПО «Экоправо», Украина	Несоблюдение требований по общественному участию при планировании проекта по строительству судоходного канала в дельте реки Дунай (трансграничный проект).	Решение II/5b о несоблюдении в отношении участия общественности принято совещанием сторон в Алматы, май 2005. Рассмотрение выполнения мер по обеспечению соблюдения продлено до совещания сторон в 2011 году.
АССС/С/2004/4	Венгрия	НПО «Clean Air Action Group», Венгрия	Акт 2003 года о публичном интересе и развитии сети скоростных автострад нарушает права общественности на участие в принятии решений, установленные общими процедурами ОВОС и общественного участия	Комитетом по соблюдению не установлено факта несоблюдения Орхусской конвенции
АССС/С/2004/5	Туркменистан	«Биотика», Молдова	Новый Закон об общественных объединениях нарушил права общественных объединений по Орхусской конвенции и установил дискриминационные положения в отношении иностранных граждан	Решение II/5c о несоблюдении принято совещанием сторон в Алматы, май 2005. Рассмотрение выполнения мер по обеспечению соблюдения продлено до совещания сторон в 2011 г.
АССС/С/2004/6	Казахстан	г-да Гатины, г-жа Конышкова, Казахстан	Не предоставлены возможности для обжалования гражданами нарушений экологического законодательства предприятием по хранению цемента, находящимся вблизи жилых домов	Комитетом по соблюдению установлено несоблюдение статьи 9 Конвенции и сделан ряд рекомендаций, июль 2006 года. Рассмотрение выполнения мер по обеспечению соблюдения продлено до совещания сторон в 2011 году.

ACCC/C/2004/7	Польша	г-н Зависляк, Польша	Непредоставление доступа к информации по различным аспектам хранения опасных отходов	Решением Комитета по соблюдению признано не подлежащим рассмотрению, сентябрь 2004 года
ACCC/C/2004/8	Армения	Международная НПО «Transparency International», Армения	Несоблюдение требований по общественному участию при принятии решений по строительству ряда хозяйственных объектов на месте садово-парковых участков в г. Ереван, а также отсутствие возможностей для обжалования соответствующих решений	Установлено несоблюдение требований Конвенций как в отношении участия общественности, так и доступа к правосудию, март 2006 года. Рассмотрение выполнения мер по обеспечению соблюдения продлено до совещания сторон в 2011 году
ACCC/C/2004/9	Армения	НПО "Журналисты-расследователи", Армения	Непредоставление экологической информации по вопросам, касающимся предоставления участка в парковой зоне под строительство	Решением Комитета по соблюдению признано не подлежащим рассмотрению по причине неиспользования местных средств правовой защиты, сентябрь 2004 года
ACCC/C/2004/10	Казахстан	НПО «Зеленое спасение», Алматы	Необеспечение права на общественное участие и обжалование решений, касающихся перевода отдельных земель национального природного парка местному природному парку	Решением Комитета по соблюдению признано не подлежащим рассмотрению, март 2005 года
ACCC/C/2005/11	Бельгия	НПО «Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen», VZW, Бельгия	Бельгийское прецедентное право и законодательство предоставляет чрезвычайно ограниченные права искиковой правоспособности НПО для обжалования нарушений в области охраны окружающей среды	Комитетом по соблюдению не установлено факта несоблюдения, но в июне 2006 года по согласованию с бельгийской стороной сделан ряд рекомендаций. Рекомендованные меры по устранению проблем с несоблюдением выполнены

ACCC/C/2005/12	Албания	НПО «Civic Alliance for the Protection of Vlora Bay», Албания	Несоблюдение требований по общественному участию при планировании строительства промышленного парка, включающего теплоэлектростанции (ТЭЦ) и нефтеперерабатывающий завод, на морском побережье	Установлено несоблюдение требований конвенции в отношении общественного участия при принятии решений по промышленному парку и ТЭЦ, июнь 2007 года. Выполнение мер по обеспечению соблюдения будет рассматриваться окончательно совещанием сторон в 2011 году
ACCC/C/2005/13	Венгрия	НПО «Clean Air Action Group», Венгрия	Новые поправки к Акту по развитию сети скоростных автострад нарушили права общественности на участие в принятии решений, поскольку некоторые относящиеся к ним объекты были исключены из процедуры ОВОС, а также ограничили права общественности на участие в отношении сети скоростных автострад	Комитетом по соблюдению не установлено факта несоблюдения Орхусской конвенции
ACCC/C/2005/14	Польша	г-н Зависляк, Польша	Непредоставление доступа к протоколам инспекционной проверки по поводу хранения опасных отходов и принятым по ним решениям	Решением Комитета по соблюдению признано не подлежащим рассмотрению, март 2006 года
ACCC/C/2005/15	Румыния	НПО «Alburnus Maior», Румыния	Невыполнение требований по общественному участию в ходе процедуры оценки воздействия на окружающую среду по проекту золотодобычи в Рося Монтане	Выполнение мер по обеспечению соблюдения будет рассматриваться окончательно совещанием сторон в 2011 году
ACCC/C/2006/16	Литва	«Association Kazokiskes Community», объединение жителей, Литва	Несоблюдение требований по общественному участию при принятии решения о строительстве полигона по захоронению бытовых	Выполнение мер по обеспечению соблюдения будет рассматриваться окончательно совещанием сторон в 2011 г.

			отходов, непредоставление возможностей для обжалования принятого решения	
АССС/С/2006/17	ЕС	«Association Kazokiskas Community», объединение жителей, Литва	Несоответствие директив ЕС о комплексном предотвращении и контроле загрязнений и об оценке воздействия на окружающую среду определенных проектов статьям 6 и 9 Орхусской конвенции	Комитетом по соблюдению не установлено факта несоблюдения Орхусской конвенции
АССС/С/2006/18	Дания	г-н Андерсен, Дания	Непредоставление возможностей для обжалования решений местного муниципалитета в отношении сокращения популяции галок	Комитетом по соблюдению не установлено факта несоблюдения Орхусской конвенции
АССС/С/2006/19	Объединенное Королевство	г-н Холл, Объединенное Королевство	Непредоставление возможностей по общественному участию в соответствии с требованиями конвенции в процессе планирования транспортной развязки	Решением Комитета по соблюдению признано не подлежащим рассмотрению в связи с неиспользованием внутренних средств правовой защиты, ноябрь 2007 года
АССС/С/2007/20	Казахстан	НПО «Зеленое спасение», Алматы	Невыполнение мер, предложенных в решении о несоблюдении по делу АССС/С/2004/2	Данное сообщение приобщено к ранее рассмотренному сообщению АССС/С/2004/2
АССС/С/2007/21	ЕС	НПО «Civic Alliance for the Protection of Vlora Bay», Албания	Финансирование Европейским инвестиционным банком проекта в Албании, по которому установлено несоблюдение требований по общественному участию	Дело рассмотрено с участием сторон, фактов несоблюдения Орхусской конвенции не установлено
АССС/С/2007/22	Франция	Ряд французских НПО	Несоблюдение требований по общественному участию в процессе принятия решений по предприятию, которое занимается захоронением муници-	Дело принято к рассмотрению, но рассмотрение дела с участием сторон пока не состоялось

			пальных отходов, а также непредоставление возможностей для обжалования принятых решений	
ACCC/C/2008/23	Объединенное Королевство	г-н Морган, г-жа Бэйкер	Несоблюдение требований конвенции в отношении возможностей для обжалования, которые не связаны с недоступно высокими затратами, на примере дела, где заявителем было предписано оплатить высокие расходы в связи с судебной тяжбой с предприятием по переработке органических отходов	Дело принято к рассмотрению, но рассмотрение дела с участием сторон пока не состоялось
ACCC/C/2008/24	Испания	НПО «Association for Environmental Justice»	Несоблюдение требований по доступу к экологической информации и участию общественности в отношении проекта жилищного строительства в г. Мурсия	Дело принято к рассмотрению, но рассмотрение дела с участием сторон пока не состоялось
ACCC/C/2008/25	Албания	НПО «Civic Alliance for the Protection of Vlora Bay», Албания	Несоблюдение требований по предоставлению информации и обеспечения общественного участия в ходе строительства нефтехранилища и портовых сооружений	Дело принято к рассмотрению, но рассмотрение дела с участием сторон пока не состоялось
ACCC/C/2008/26	Австрия	НПО «Nein Ennstal Transit-Trassel Verein fur menschen- und umweltgerechte Verkehrspolitik»	Несоблюдение требований по общественному участию в ходе планирования строительства дороги и обеспечению возможностей обжалования решения	Дело принято к рассмотрению, но рассмотрение дела с участием сторон пока не состоялось
ACCC/C/2008/27	Объединенное Королевство	Cultra Resident's Association of Cultra,	Несоблюдение требований конвенции в отношении возможностей для обжалования, которые не связаны с не-	Дело принято к рассмотрению, но рассмотрение дела с участием сторон пока не состоялось

		объединение жителей	доступно высокими затратами, на примере судебной тяжбы объединения жителей против департамента окружающей среды Северной Ирландии	
АССС/С/2008/28	Дания	г-н Хогмарк, Дания	Непредоставление информации по медицинским препаратам для домашних животных, отсутствие возможностей для обжалования отказа в предоставлении информации	Дело принято к рассмотрению, но рассмотрение дела с участием сторон пока не состоялось.

6.4. ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЛИСТОК «ЗАЯВЛЕНИЯ ОТ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ»

Настоящий 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 практичности 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 отметить, что процедура направлена на улучшение соблюдения конвенции и не является процедурой восстановления данного лица в правах или возмещения ущерба.

ВВЕДЕНИЕ

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 политик, совещание сторон приняло решение о рассмотрении соблюдения норм конвенции, решение 1/7, которое определило механизм соблюдения для конвенции (Лукка, октябрь 2002 года). Основой для решения послужила статья 15 конвенции, которая требует от совещания сторон определить на основе консенсуса факультативные меры неконфронтационного, несудеб-

ного и консультативного характера для рассмотрения соблюдения положений настоящей Конвенции. Эти меры обеспечивают надлежащее участие общественности и могут включать в себя 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.

Орхусская конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года. Начиная с этой даты, все обязательства по конвенции являются юридически обязательными для сторон конвенции. Ожидается, что ме-

ханизм соблюдения, обогащенный представителями общественности, послужит серьезным стимулом для сторон в плане выполнения этих обязательств.

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

КТО 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 конвенции¹⁰.

Нет необходимости ни в том, чтобы заявителя представлял адвокат, ни в том, 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.unepce.org/env/pp/ctreaty.htm>. Конвенция вступает в силу в

¹⁰ 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 статьей 19, такую как Европейское сообщество.

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 общественности¹¹, касающихся несоблюдения этим государством положений конвенции. Информация о государствах, которые воспользовались механизмом «отсрочки» рассмотрения комитетом заявлений представителей общественности в отношении соблюдения норм конвенции, будет размещена на веб-сайте конвенции <http://www.unepce.org/env/pp/compliance.htm>. На данный момент государств, воспользовавшихся отсрочкой, нет.

КОГДА МОЖНО ПОДАВАТЬ ЗАЯВЛЕНИЯ?

До 23 октября 2003 года никакие заявления в комитет подаваться не могут. 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).

КАКОГО РОДА НЕСОБЛЮДЕНИЙ МОГУТ КАСАТЬСЯ ЗАЯВЛЕНИЯ?

Заявления могут касаться следующего:

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 г.

¹¹ Когда сторона «воспользовалась отсрочкой», это означает, что она уведомила генерального секретаря Организации 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 г. 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.

- 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.

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;
- злоупотреблением правом подачи подобных заявлений;
- явно необоснованными;
- несовместимыми 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.

Критерии выполнения условий (b)-(d) еще предстоит определить официально. Комитет намерен предоставить дополнительную информацию о своем толковании этих условий по мере накопления практического опыта.

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 посчитает, что заявитель не в достаточной мере исследовал возможности решения вопроса посредством национальных административных или же судебных

ных 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, с 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 им 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.

КОМУ ДОЛЖНЫ НАПРАВЛЯТЬСЯ ЗАЯВЛЕНИЯ И КАК?

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 направляться отдельным членам комитета или председателю комитета; секретариат передаст 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 соблюдение 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 действовавшей 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 нацио-

нальную 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 максимально 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 заявлении¹².

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, преследованиям или домогательствам в отношении заявителя, то

¹² См. далее раздел V о формальных критериях.

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 при том, 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 правовой 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, приведенного выше, 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 (см. раздел V), 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 неприемлемое заявление затронутой стороне, то, как правило, комитет узнает мнение заявителя прежде, чем осуществить это.

Если комитет считает, что выполнены все критерии допустимости, он принимает предварительное решение о приемлемости заявления и заводит «файл». 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.

РАССМОТРЕНИЕ КОМИТЕТОМ

По получении ответа от соответствующей стороны комитет сначала рассматривает комментарии, которые сторона может представить по вопросу допустимости заявления. Если доводы недостаточно 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, 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 предоставлена 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 стороне и заявителю предоставляется 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 в себя:

- предоставление консультаций и помощи стороне в плане реализации положений конвенции,
- подготовку рекомендаций для соответствующей стороны;
- просьбу, обращенную к стороне, о представлении комитету стратегии, включая календарный план, достижения уровня соблюдения положений конвенции и отчет о реализации этой стратегии;
- в случае конкретной ситуации несоблюдения подготовку рекомендаций по конкретным мерам, направленным на урегулирование вопроса, о котором говорится в заявлении;
- заявление о несоблюдении;
- предупреждение.

После того как комитет подготовил окончательные заключения по заявлению, они доводятся до сведения стороны и заявителя. В любом случае все меры, предложенные комитетом, должны утверждаться решением совещания сторон (см. ниже). Однако в случаях, когда комитет полагает, что существует необходимость разрешить проблему соблюдения в более срочном порядке, он может принять меры (a)-(d), описанные 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 веб-сайте конвенции на английском, французском и русском языках. В настоящее время планируется, что очередные совещания сторон будут проходить раз в два или три года.

РАСМОТРЕНИЕ 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.

ПРИЛОЖЕНИЯ

КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК ДЛЯ ЗАЯВЛЕНИЙ В КОМИТЕТ ПО СОБЛЮДЕНИЮ

I. Информация о заявителе, подавшем заявление

Полное название обратившейся организации или имя лица (лиц):

Постоянный адрес:

Адрес для пересылки корреспонденции по этому вопросу, если он 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 неспособ-

ность 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, то 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 неконфиденциальной. 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.

Резюме

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

Подпись

Жалоба должна быть подписана и датирована. Если заявление подается организацией, то оно 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»

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ»

Настоящий Закон регулирует общественные отношения, связанные с подачей и рассмотрением обращений физических и юридических лиц в целях реализации и защиты их прав, свобод и законных интересов.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

- 1) заявление — ходатайство лица о содействии в реализации его прав и свобод или прав и свобод других лиц либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе субъектов, рассматривающих обращения, должностных лиц, либо критика их деятельности;
- 2) анонимное обращение — обращение, по которому невозможно установить авторство, отсутствуют подпись, в том числе электронная цифровая подпись, почтовый адрес заявителя;
- 3) повторное обращение — обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу не менее двух раз, в котором:
 - обжалуется решение, принятое по предыдущему обращению;
 - сообщается о несвоевременном рассмотрении ранее направленного обращения, если со времени его поступления истек установленный срок рассмотрения, но ответ заявителем не получен;
 - указывается на другие недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего обращения;
- 4) обращение — направленное субъекту, рассматривающему обращение, или должностному лицу индивидуальное или коллективное письменное, устное либо в форме электронного документа, заверенного электронной цифровой подписью, предложение, заявление, жалоба, запрос или отклик;
- 5) субъекты, рассматривающие обращения, (далее — субъекты) — государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица со стопроцентным участием государства либо предоставляющие товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа, которые вправе рассматривать и принимать решения по обращениям физических и юридических лиц в соответствии с их компетенцией;
- 6) учет обращения — фиксирование сведений по приему и рассмотрению обращения и их отражение в государственной правовой статистической отчетности;
- 7) прием обращения — действие субъекта, должностного лица по принятию обращения физических и (или) юридических лиц;

8) рассмотрение обращения — принятие субъектом, должностным лицом в пределах своей компетенции по зарегистрированному обращению решения в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

9) регистрация обращения — фиксация в учетном информационном документе кратких данных по содержанию обращения и присвоение регистрационного номера каждому поступившему обращению;

10) запрос — просьба лица о предоставлении информации по интересующим вопросам личного или общественного характера;

11) предложение — рекомендация лица по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

12) отклик — выражение лицом своего отношения к проводимой государством внутренней и внешней политике, а также к событиям и явлениям общественного характера;

13) жалоба — требование лица о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов, об устранении неправомерных действий или бездействия должностных лиц, а также отмене незаконных решений субъектов.

Статья 2. Законодательство Республики Казахстан о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц

1. Законодательство Республики Казахстан о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц основывается на Конституции Республики Казахстан, состоит из настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

2. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые установлены настоящим Законом, то применяются правила международного договора.

Статья 3. Сфера действия настоящего Закона

1. Действие настоящего Закона распространяется на физических и юридических лиц, подавших обращения, на субъекты и должностных лиц, рассматривающих обращения.

2. Действие настоящего Закона не распространяется на обращения физических и юридических лиц, порядок рассмотрения которых установлен законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях, уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан.

3. Юридические лица, предоставляющие товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа, рассматривают обращения по вопросам предоставления указанных товаров (работ, услуг) в соответствии с настоящим Законом, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан.

Статья 4. Принципы настоящего Закона

Основными принципами регулирования правоотношений, связанных с рассмотрением обращений физических и юридических лиц, являются:

- 1) законность;
- 2) единство требований к обращениям;
- 3) гарантии соблюдения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц;
- 4) недопустимость проявлений бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращений;
- 5) равенство физических и юридических лиц;
- 6) прозрачность деятельности субъектов и должностных лиц при рассмотрении обращений.

Статья 5. Обращения, не подлежащие рассмотрению

1. Не подлежат рассмотрению:

1) анонимное обращение, за исключением случаев, когда в таком обращении содержатся сведения о готовящихся или совершенных преступлениях либо об угрозе государственной или общественной безопасности и которое подлежит немедленному перенаправлению в государственные органы в соответствии с их компетенцией;

2) обращение, в котором не изложена суть вопроса.

2. Если условия, послужившие основанием для оставления обращения без рассмотрения, в последующем были устранены, субъект или должностное лицо обязаны рассматривать указанное обращение.

Статья 6. Требования к письменному обращению

1. Обращение должно адресоваться субъекту или должностному лицу, в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов.

2. В обращении физического лица указываются его фамилия, имя, а также по желанию отчество, почтовый адрес, юридического лица — его наименование, почтовый адрес, исходящий номер и дата. Обращение должно быть подписано заявителем либо заверено электронной цифровой подписью.

При подаче жалобы указываются наименование субъекта или должность, фамилии и инициалы должностных лиц, чьи действия обжалуются, мотивы обращения и требования.

3. Заявителю, непосредственно обратившемуся письменно к субъекту, выдается талон с указанием даты и времени, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение.

Статья 7. Прием, регистрация и учет обращений физических и юридических лиц

1. Обращения, поданные в порядке, установленном настоящим Законом, подлежат обязательному приему, регистрации, учету и рассмотрению.

Отказ в приеме обращения запрещается.

2. Учет обращений физических и юридических лиц осуществляется в порядке, установленном государственным органом, осуществляющим в пределах своей компетенции статистическую деятельность в области правовой статистики и специальных учетов.

3. Личную ответственность за организацию работы с обращениями физических и юридических лиц, состояние приема, регистрации и учета несут руководители субъектов и должностные лица.

4. Обращение может вноситься через представителя физического или юридического лица. Оформление представительства производится в порядке, установленном гражданским законодательством Республики Казахстан.

5. Обращения физических и юридических лиц, поступившие по общедоступным информационным системам и соответствующие требованиям законодательства Республики Казахстан об электронном документе и электронной цифровой подписи, подлежат рассмотрению в порядке, установленном настоящим Законом.

6. Обращение, поступившее субъекту или должностному лицу, в компетенцию которого не входит разрешение поставленных в обращении вопросов, в срок не позднее трех рабочих дней направляется соответствующим субъектам с сообщением об этом заявителю.

Статья 8. Сроки рассмотрения обращения

1. Обращение физического и (или) юридического лица, для рассмотрения которого не требуется получение информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, рассматривается в течение пятнадцати календарных дней.

2. Обращение физического и (или) юридического лица, для рассмотрения которого требуется получение информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, рассматривается и по нему принимается решение в течение тридцати календарных дней со дня поступления субъекту, должностному лицу.

В тех случаях, когда необходимо проведение дополнительного изучения или проверки, срок рассмотрения может быть продлен не более чем на тридцать календарных дней, о чем сообщается заявителю в течение трех календарных дней с момента продления срока рассмотрения.

3. Срок рассмотрения по обращению продлевается руководителем субъекта или его заместителем.

4. Если решение вопросов, изложенных в обращении, требует длительного срока, то обращение ставится на дополнительный контроль вплоть

до окончательного его исполнения, о чем сообщается заявителю в течение трех календарных дней.

5. Законами Республики Казахстан могут устанавливаться иные сроки рассмотрения обращений.

Статья 9. Рассмотрение обращений физических и юридических лиц

1. Субъекты и должностные лица в пределах своей компетенции:

1) обеспечивают объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений физических и юридических лиц, в случае необходимости — с их участием;

2) принимают меры, направленные на восстановление нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц;

3) информируют заявителей о результатах рассмотрения их обращений и принятых мерах;

4) уведомляют заявителей о направлении их обращений на рассмотрение другим субъектам или должностным лицам в соответствии с их компетенцией.

2. Акты, документы и другие материалы, имеющие значение для рассмотрения обращений, за исключением тех, которые содержат государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, представляются в течение пятнадцати календарных дней субъектам или должностным лицам, непосредственно рассматривающим обращения.

Обращения об ущемлении прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, о многочисленных или грубых нарушениях закона могут проверяться с выездом на место по поручению руководителя субъекта.

3. По результатам рассмотрения обращений принимается одно из следующих решений:

1) о полном или частичном удовлетворении обращения;

2) об отказе в удовлетворении обращения с обоснованием принятия такого решения;

3) о даче разъяснения по существу обращения;

4) о прекращении рассмотрения обращения.

4. При поступлении нескольких обращений по одному и тому же вопросу в интересах одного и того же лица первое обращение регистрируется как основное обращение, а последующие приобщаются к основному обращению и рассматриваются как одно обращение с уведомлением заявителей о результатах их разрешения в пределах установленного срока, исчисляемого со дня поступления первого обращения.

Статья 10. Ответы на обращения

1. Ответы на обращения должны быть по содержанию обоснованными и мотивированными на государственном языке или языке обращения со ссылкой на законодательство Республики Казахстан, содержать конкрет-

ные факты, опровергающие или подтверждающие доводы заявителя, с разъяснением их права на обжалование принятого решения.

2. При отсутствии каких-либо рекомендаций, требований, ходатайств, просьб обращения принимаются к сведению и списываются в дело руководителем субъекта или его заместителем.

Статья 11. Прекращение рассмотрения обращений

1. Рассмотрение обращений прекращается, если в повторных обращениях не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства, а в материалах предыдущего обращения имеются исчерпывающие материалы проверок и заявителям в установленном порядке давались ответы.

2. Решение о прекращении рассмотрения обращений вправе принимать руководитель субъекта или его заместитель.

Статья 12. Обжалование решений, принятых по результатам рассмотрения обращений

Жалоба на действия (бездействие) должностных лиц, а также на решения субъекта подается вышестоящему должностному лицу или субъекту в порядке подчиненности не позднее трех месяцев с момента, когда физическому или юридическому лицу стало известно о совершении действия либо принятии решения соответствующим субъектом или должностным лицом. Пропущенный для обжалования срок не является основанием для субъекта или должностного лица к отказу в рассмотрении жалобы. Причины пропуска срока выясняются при рассмотрении жалобы по существу и могут являться одним из оснований к отказу в удовлетворении жалобы.

При отсутствии вышестоящего должностного лица или субъекта либо несогласия заявителя с принятым решением заявление подается непосредственно в суд.

Статья 13. Личный прием физических лиц и представителей юридических лиц

1. Руководители государственных органов, органов местного самоуправления и их заместители обязаны проводить личный прием граждан и представителей юридических лиц, в том числе работников этих органов, не реже одного раза в месяц согласно графику приема, утверждаемому руководителем соответствующего государственного органа.

2. Прием должен проводиться по месту работы в установленные и доведенные до сведения физических и юридических лиц дни и часы.

3. Если обращение не может быть разрешено должностным лицом во время приема, оно излагается в письменной форме и с ним ведется работа как с письменным обращением.

Статья 14. Права физических и юридических лиц при рассмотрении обращения

Физическое либо юридическое лицо, подавшее обращение, имеет право:

- 1) представлять дополнительные документы и материалы в подтверждение своего обращения либо просить об их истребовании;
- 2) изложить доводы лицу, рассматривающему обращение;
- 3) ознакомиться с материалами, связанными с рассмотрением его обращения, участвовать в рассмотрении обращения, если это не нарушает права, свободы других лиц;
- 4) получить мотивированный ответ в письменной или устной форме о принятом решении;
- 5) требовать возмещения убытков, если они стали результатом нарушений установленного порядка рассмотрения обращений;
- 6) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц либо решение, принятое по обращению;
- 7) обращаться с ходатайством о прекращении рассмотрения обращения.

Статья 15. Права и обязанности субъектов и должностных лиц

1. Субъекты, должностные лица имеют право:
 - 1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимую для рассмотрения обращений информацию;
 - 2) обращаться в суд о взыскании расходов, понесенных в связи с проверкой обращений, содержащих заведомо ложные сведения.
2. Субъекты и должностные лица обязаны:
 - 1) принимать и рассматривать обращения физических и юридических лиц в порядке и сроки, которые установлены настоящим Законом;
 - 2) принимать законные и обоснованные решения;
 - 3) обеспечить контроль за исполнением принятых решений;
 - 4) сообщать физическим и юридическим лицам о принятых решениях в письменной форме либо в форме электронного документа;
 - 5) пресекать преследования физических лиц, в том числе выступающих в интересах юридического лица, членов их семей в связи с подачей обращения субъектам и должностным лицам с критикой их деятельности либо в целях защиты прав, свобод и законных интересов;
 - 6) не направлять жалобу на рассмотрение должностным лицам, действия (бездействие) которых обжалуются;
 - 7) исключать случаи возложения проверок на лиц, в отношении которых имеются основания полагать, что они не заинтересованы в объективном решении вопроса;
 - 8) не допускать обращения физических и юридических лиц во вред лицу, его подавшему, или в интересах которого оно было подано;

9) не разглашать сведения о личной жизни физических лиц, в том числе выступающих в интересах юридического лица, без их согласия или сведения, составляющие государственные секреты либо иную охраняемую законом тайну, не допускать установления данных о личности физического лица, не относящихся к обращению;

10) анализировать и обобщать обращения физических и юридических лиц, содержащиеся в них критические замечания, изучать общественное мнение в целях совершенствования работы и устранения причин, порождающих жалобы физических и юридических лиц;

11) систематически проверять состояние работы по рассмотрению обращений физических и юридических лиц;

12) предоставлять государственную правовую статистическую информацию о количестве поступивших, рассмотренных обращений и результатах их рассмотрения в сроки и объемах, которые установлены государственным органом, осуществляющим в пределах своей компетенции статистическую деятельность в области правовой статистики и специальных учетов.

Статья 16. Делопроизводство по обращениям физических и юридических лиц

Делопроизводство по обращениям физических лиц и делопроизводство по обращениям юридических лиц ведутся отдельно от других видов делопроизводства в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Статья 17. Ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц

Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц влечет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.

Статья 18. Порядок введения в действие настоящего Закона

1. Настоящий Закон вводится в действие со дня его официального опубликования.

2. Признать утратившим силу Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 19 июня 1995 г. № 2340 «О порядке рассмотрения обращений граждан» (Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., № 9-10, ст. 71).

Президент Республики Казахстан
Н. НАЗАРБАЕВ

Астана, Акорда, 12 января 2007 года
№ 221-III ЗРК

**ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**
(Извлечения)

Глава 3. Подведомственность и подсудность

Статья 24. Подведомственность гражданских дел судам

1. Суды в порядке гражданского судопроизводства рассматривают дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, если в соответствии с настоящим Кодексом и другими законами их защита не осуществляется в ином судебном порядке.

2. Суды рассматривают иски по спорам, вытекающим из гражданских (включая корпоративные споры), семейных, трудовых, жилищных, административных, финансовых, хозяйственных, земельных правоотношений, отношений по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и других правоотношений, в том числе отношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой.

К корпоративным спорам относятся споры между юридическими лицами (за исключением споров между некоммерческими организациями), а также споры, стороной которых являются юридическое лицо и (или) его акционеры (участники, члены):

1) связанные с реорганизацией или ликвидацией юридического лица;

2) возникающие из требований акционеров (участников, членов) юридического лица об оспаривании решений, действий (бездействия) органов юридического лица, затрагивающих интересы акционеров (участников, членов), а также связанных с нарушением порядка совершения сделок, установленного законодательными актами Республики Казахстан и (или) учредительными документами юридического лица;

3) вытекающие из деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, связанной с учетом прав на акции и иные ценные бумаги;

4) связанные с признанием недействительной государственной регистрации выпуска акций, а также сделок, совершенных в процессе размещения, приобретения, выкупа эмитентом акций.

3. Акт, принятый государственным органом или его должностным лицом, может быть оспорен в суде.

4. Суды рассматривают дела особого искового производства, перечисленные в главах 25-29 настоящего Кодекса.

5. Суды рассматривают дела особого производства, перечисленные в статье 289 настоящего Кодекса.

6. Суды рассматривают также дела с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций, иностранных юридических лиц, организаций с иностранным участием, а также международных организаций, если иное не предусмотрено международным договором, законодательством Республики Казахстан или соглашением сторон.

7. Судам подведомственны и другие дела, отнесенные законом к их компетенции.

Статья 25. Передача споров на разрешение третейского суда

Подведомственный суду имущественный спор по соглашению сторон может быть передан на рассмотрение третейского суда, когда это не запрещено законодательными актами, и в соответствии с подпунктом 4) статьи 170 и статьей 192 настоящего Кодекса.

Статья 26. Приоритет судебной подведомственности

1. При объединении нескольких связанных между собой требований, из которых одни подведомственны суду, а другие — несудебным органам, все требования подлежат рассмотрению в суде.

2. При наличии сомнения или коллизии действующих законодательных актов относительно подведомственности конкретного спора он рассматривается судом.

Статья 27. Гражданские дела, подсудные районному (городскому) суду и приравненным к ним судам

Гражданские дела рассматриваются и разрешаются районными (городскими) и приравненными к ним судами, за исключением дел, предусмотренных статьями 28-30 настоящего Кодекса.

Статья 28. Гражданские дела, подсудные областными и приравненным к ним судам

1. Областные и приравненные к ним суды в качестве судов первой инстанции рассматривают гражданские дела:

3) об оспаривании нормативных правовых актов министерств, других республиканских исполнительных органов и органов, подчиненных, подотчетных непосредственно Президенту Республики Казахстан;

4) об оспаривании решений и действий (бездействия) областных (городов республиканского значения и столицы) избирательных комиссий, а также областных (городов республиканского значения и столицы) комиссий референдума.

2. Дела по искам граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих за пределами Республики Казахстан, на неправомерные действия должностных лиц дипломатических представительств или консульских учреждений Республики Казахстан, а также дела об оспаривании ненормативных актов Правительства Республики Казахстан, министерств и других республиканских исполнительных органов и органов, подчиненных, подотчетных непосредственно Президенту Республики Казахстан, касающихся прав и свобод граждан, прав организаций, о признании иностранной или международной организации, осуществляющей экстремизм или террористическую деятельность на территории Республики Казахстан и (или) друго-

го государства, экстремистской или террористической рассматриваются судом города Астаны.

3. Дела об обжаловании участниками регионального финансового центра города Алматы действий (бездействия) должностных лиц и органов регионального финансового центра города Алматы, другие гражданские дела, если одной из сторон является участник регионального финансового центра города Алматы, рассматриваются специализированным финансовым судом.

Статья 29. Гражданские дела, подсудные Верховному Суду Республики Казахстан

1. Верховный Суд Республики Казахстан рассматривает по первой инстанции дела об оспаривании:

1) нормативных правовых актов Правительства Республики Казахстан;
2) решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, а также решений и действий (бездействия) Центральной комиссии референдума.

2. К подсудности Верховного Суда Республики Казахстан могут быть в соответствии с международным договором Республики Казахстан отнесены и другие дела.

3. Дела о спорах, указанных в частях первой и второй настоящей статьи, подсудны Верховному Суду Республики Казахстан в той части, в какой это не входит согласно Конституции Республики Казахстан и закону в компетенцию Конституционного Совета Республики Казахстан.

Статья 30. Подсудность гражданских дел специализированным судам

1. Специализированные межрайонные экономические суды рассматривают гражданские дела по имущественным и неимущественным спорам, сторонами в которых являются граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридические лица, за исключением дел, предусмотренных подпунктами 3), 4) части первой, частями второй и третьей статьи 28, статьей 29 настоящего Кодекса, а также по корпоративным спорам.

1-1. Специализированные районные и приравненные к ним административные суды рассматривают дела об оспаривании постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях..

1-2. Военные суды рассматривают гражданские дела об обжаловании военнослужащими Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, гражданами, проходящими военные сборы, действий (бездействия) должностных лиц и органов военного управления. Военные суды вправе рассматривать и другие гражданские дела, если одной из сторон являются военнослужащий, органы военного управления, воинская часть.

1-3. Специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних рассматривают гражданские дела по спорам об определении места жительства ребенка; о лишении (ограничении) и восстановлении родительских прав; об усыновлении (удочерении) ребенка; по спорам, возникающим из опеки и попечительства (патроната) над несовершеннолетними в соответствии с брачно-семейным законодательством Республики Казахстан.

2. Подсудность гражданских дел другим специализированным судам определяется настоящим Кодексом.

Примечание. Если на территории соответствующей административно-территориальной единицы не образован специализированный межрайонный суд по делам несовершеннолетних, отнесенные к его подсудности дела вправе рассматривать районный (городской) суд.

Статья 31. Предъявление иска по месту нахождения ответчика

Иск предъявляется в суде по месту жительства ответчика. Иск к юридическому лицу предъявляется по месту нахождения органа юридического лица.

Статья 32. Подсудность по выбору истца

1. Иск к ответчику, место жительства которого неизвестно либо не имеющему места жительства в Республике Казахстан, может быть предъявлен по месту нахождения его имущества или по последнему известному месту его жительства.

2. Иск к юридическому лицу может быть предъявлен также по месту нахождения его имущества.

3. Иск, вытекающий из деятельности филиала или представительства юридического лица, может быть предъявлен также по месту нахождения филиала или представительства.

4. Иски о взыскании алиментов и об установлении отцовства могут быть предъявлены истцом также по его месту жительства.

5. Иски о возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, а также смертью кормильца, могут предъявляться истцом также по месту его жительства или причинения вреда.

6. Иски, вытекающие из договоров, в которых указано место исполнения, могут быть предъявлены также по месту исполнения договора.

7. Иски о расторжении брака могут предъявляться по месту жительства истца также в случае, когда при нем находятся несовершеннолетние дети или когда по состоянию здоровья выезд истца к месту жительства ответчика представляется для него затруднительным.

8. Иски о взыскании заработной платы, пенсий и пособий, а также иски о восстановлении трудовых, пенсионных и жилищных прав, связанные с возмещением убытков, причиненных гражданину незаконным осуждением, незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным применением меры пресечения либо незаконным наложением администра-

тивного взыскания в виде административного ареста, могут предъявляться по месту жительства истца. Иски об оспаривании постановлений о наложении административных взысканий могут предъявляться также по месту жительства истца.

9. Иски о защите прав потребителей могут быть предъявлены по месту жительства истца либо по месту заключения или исполнения договора.

10. Иски о возмещении убытков, причиненных столкновением судов, а также о взыскании вознаграждения за оказание помощи и спасание на море могут предъявляться также по месту нахождения ответчика или порта приписки судна.

11. Выбор между несколькими судами, которым, согласно настоящей статье, подсудно дело, принадлежит истцу, за исключением подсудности, установленной статьей 33 настоящего Кодекса.

Статья 33. Исключительная подсудность

1. Иски о правах на земельные участки, здания, помещения, сооружения, другие объекты, прочно связанные с землей (недвижимое имущество), об освобождении имущества от ареста предъявляются по месту нахождения этих объектов или арестованного имущества.

2. Иски кредиторов наследодателя, предъявляемые до принятия наследства наследниками, подсудны суду по месту нахождения наследственного имущества или основной его части.

3. Иски к перевозчикам, вытекающие из договоров перевозки грузов, пассажиров или багажа, предъявляются по месту нахождения постоянно действующего органа транспортной организации.

Статья 34. Договорная подсудность

Стороны могут по соглашению между собой изменить территориальную подсудность для данного дела. Подсудность, установленная статьей 33 настоящего Кодекса, не может быть изменена соглашением сторон.

Статья 35. Подсудность нескольких связанных между собой дел

1. Иск к нескольким ответчикам, проживающим или находящимся в разных местах, предъявляется по месту жительства или нахождения одного из ответчиков по выбору истца.

Объединенные в одном заявлении требования, подсудные разным судам, рассматриваются вышестоящим судом, к подсудности которого относится одно из заявленных требований, если при этом в соответствии со статьей 171 настоящего Кодекса судьей вышестоящего суда не будет вынесено определение о разъединении этих требований.

2. Иск третьего лица, заявляющего самостоятельное требование, и встречный иск, независимо от его подсудности, предъявляются в суде по месту рассмотрения первоначального иска.

3. Иск, вытекающий из уголовного дела, если он не был заявлен или не был разрешен в качестве гражданского иска при производстве уголовного дела, предъявляется для рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства по правилам о подсудности, установленным настоящим Кодексом.

Статья 36. Передача дела из производства одного суда в другой

1. Дело, принятое судом к производству с соблюдением правил подсудности, должно быть разрешено им по существу, хотя бы в дальнейшем оно стало подсудным другому суду.

2. Суд передает дело на рассмотрение другого суда, если:

1) ответчик, место жительства которого не было ранее известно, заявит ходатайство о передаче дела в суд по его месту жительства;

2) после отвода одного или нескольких судей, а также по другим заслуживающим внимания обстоятельствам замена судей или рассмотрение дела в данном суде становятся невозможными;

3) при рассмотрении дела в данном суде выявилось, что оно было принято к производству с нарушением правил подсудности;

4) предъявлен иск к суду.

3. Заявления сторон о неподсудности дела данному суду разрешаются этим судом. По вопросу о передаче дела в другой суд выносятся определения. В случаях, предусмотренных подпунктами 2) и 4) части второй настоящей статьи, передача дела осуществляется определением судьи вышестоящего суда. Определение суда об оставлении без удовлетворения заявления стороны (сторон) о неподсудности дела может быть обжаловано в вышестоящий суд, решение которого является окончательным и обжалованию, опротестованию не подлежит. Передача дела из одного суда в другой производится по истечении срока на обжалование этого определения, а в случае подачи жалобы — после вынесения определения об оставлении жалобы без удовлетворения.

4. Споры о подсудности между судами разрешаются вышестоящим судом, решение которого является окончательным и обжалованию, опротестованию не подлежит.

Статья 150. Форма и содержание искового заявления

1. Исковое заявление подается в суд в письменной форме.

2. В заявлении должны быть указаны:

1) наименование суда, в который подается заявление;

2) наименование истца, его место жительства, сведения о регистрации по месту жительства или, если истцом является организация, ее место нахождения, регистрационный номер налогоплательщика и банковские реквизиты, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем;

3) фамилия, имя, отчество (если оно указано в документе, удостоверяющем личность) ответчика, его место жительства или нахождения и если истцу известны сведения о его регистрации по месту жительства, месте работы и регистрационный номер налогоплательщика (если указаны в заявлении о вынесении судебного приказа) или если ответчиком является юридическое лицо, его наименование, место фактического нахождения либо если истцу известны сведения из единого Государственного регистра, регистрационный номер налогоплательщика и банковские реквизиты;

4) суть нарушения или угрозы нарушения прав, свобод или законных интересов истца и его исковые требования;

5) обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства;

6) цена иска, если иск подлежит оценке;

8) перечень прилагаемых к заявлению документов.

3. В заявлении могут быть указаны и иные сведения, имеющие значение для разрешения спора, а также изложены ходатайства истца.

4. В заявлении, предъявляемом прокурором в государственных или общественных интересах, должно содержаться обоснование того, в чем заключается государственный или общественный интерес, какое право нарушено, а также ссылка на закон или иной нормативный правовой акт. В случае обращения прокурора в интересах гражданина в исковом заявлении должно содержаться обоснование причин невозможности предъявления иска самим гражданином; к заявлению должен быть приложен документ, подтверждающий согласие гражданина на обращение с иском в суд, кроме случаев подачи заявления в интересах недееспособного лица.

5. Заявление подписывается истцом или его представителем при наличии полномочия на подписание и предъявление искового заявления.

Статья 151. Документы, прилагаемые к исковому заявлению

К исковому заявлению прилагаются:

1) копии искового заявления по числу ответчиков и третьих лиц;

2) документ, подтверждающий уплату государственной пошлины;

3) доверенность или иной документ, удостоверяющий полномочия представителя;

4) документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, копии этих документов для ответчиков и третьих лиц, если они у них отсутствуют;

6) текст нормативного правового акта в случае его оспаривания;

7) ходатайства истца об отсрочке, рассрочке, освобождении от уплаты судебных расходов или уменьшении их размера, об обеспечении иска, истребовании доказательств и другие, если они не изложены в исковом заявлении.

Глава 27. Производство по делам об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих

Статья 278. Подача заявления

1. Гражданин и юридическое лицо вправе оспорить решение, действие (или бездействие) государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, организации, должностного лица, государственного служащего непосредственно в суде. Предварительное обращение в вышестоящие органы и организации, должностному лицу не является обязательным условием для предъявления заявления в суд и его принятия судом к рассмотрению и разрешению по существу.

2. Заявление подается в суд по правилам подсудности, установленной главой 3 настоящего Кодекса. Заявления, рассмотрение которых отнесено к подсудности районных судов, могут быть поданы в суд по месту жительства гражданина либо в суд по месту нахождения государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, организации, должностного лица, государственного служащего, действия которого оспариваются.

3. Отказ в разрешении на выезд из Республики Казахстан за границу по основанию, что заявитель осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну, оспаривается в соответствующем районном и приравненном к нему суде по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без удовлетворения.

Статья 279. Решения, действия (или бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц, государственных служащих, подлежащие судебному оспариванию

1. К решениям, действиям (или бездействию) государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц, государственных служащих, оспариваемым в суде, относятся коллегиальные и единоличные решения и действия (или бездействие), в результате которых:

- 1) нарушены права, свободы и охраняемые законом интересы граждан и юридических лиц;
- 2) созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод, а также юридическим лицом его прав и охраняемых законом интересов;
- 3) на гражданина или юридическое лицо незаконно наложена какая-либо обязанность, или они незаконно привлечены к ответственности.

2. Не могут быть оспорены в суде в соответствии с настоящей главой следующие решения и действия государственных органов, общественных объединений и должностных лиц:

1) нормативные правовые акты, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Совета Республики Казахстан;

2) индивидуальные и нормативные правовые акты, в отношении которых законом предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Статья 280. Срок для обращения с заявлением в суд

1. Гражданин и юридическое лицо вправе обратиться в суд с заявлением в течение трех месяцев со дня, когда им стало известно о нарушении их прав, свобод и охраняемых законом интересов.

2. 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.

Статья 281. Рассмотрение заявления

1. Заявление рассматривается судом в месячный срок с участием гражданина, представителя юридического лица, руководителя государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, организации, должностного лица или государственного служащего, решения и действия которых оспариваются.

2. Неявка в судебное заседание кого-либо из перечисленных лиц, надлежащим образом извещенных о месте и времени судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления. Однако суд может признать явку указанных лиц в судебное заседание обязательной.

Статья 282. Решение суда и его исполнение

1. Суд, признав заявление обоснованным, выносит решение об обязанности соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, организации, должностного лица или государственного служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав, свобод и охраняемых законом интересов гражданина и юридического лица.

2. Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемые решения и действия были вынесены и совершены в соответствии с законом, в пределах полномочий государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, организации, должностного лица или государственного служащего и права, свободы и охраняемые законом интересы гражданина и юридического лица не были нарушены.

3. Решение суда направляется для устранения допущенных нарушений закона руководителю государственного органа, органа местного самоуправления, общественного объединения, организации, должностному лицу, государственному служащему, решения и действия которых были оспорены, либо вышестоящему в порядке подчиненности органу, организации или должностному лицу в течение трех дней после вступления решения суда в законную силу.

4. Об исполнении решения должно быть сообщено суду, гражданину или юридическому лицу не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда. За неисполнение решения суда виновные должностные лица несут ответственность, предусмотренную законом.

Президент Республики Казахстан
Н. НАЗАРБАЕВ

Астана, 13 июля 1999 года
№ 411-І

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН (Ивлечение)

Статья 13. Права и обязанности физических лиц в области охраны окружающей среды

1. Физические лица имеют право:

- 1) на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду;
- 2) осуществлять меры по охране и оздоровлению окружающей среды;

3) создавать общественные объединения и фонды охраны окружающей среды;

4) участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

5) принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах в области охраны окружающей среды в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

6) обращаться в государственные органы с письмами, жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды и требовать их рассмотрения;

7) получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную экологическую информацию;

8) принимать участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам;

9) участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой;

10) вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы и принимать в ней участие;

11) требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов, а также об ограничении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека;

12) предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан.

2. Физические лица обязаны:

1) сохранять окружающую среду, бережно относиться к природным ресурсам;

2) содействовать реализации мер, направленных на рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;

3) предотвращать угрозы экологической безопасности, которые могут возникнуть по их вине;

4) осуществлять свою деятельность в соответствии с экологическим законодательством Республики Казахстан.

3. Физические лица имеют иные права и несут обязанности, установленные законами Республики Казахстан.

Статья 14. Права и обязанности общественных объединений в области охраны окружающей среды

1. Общественные объединения при осуществлении своей деятельности в области охраны окружающей среды имеют право:

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

2) выполнять работы по охране окружающей среды и ее оздоровлению, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, участвовать в охране объектов окружающей среды, имеющих особую экологическую, научную, историко-культурную и рекреационную ценность, в деятельности особо охраняемых природных территорий;

3) участвовать в процессе принятия государственными органами решений по вопросам, касающимся окружающей среды в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

4) выполнять работы по экологическому образованию и просвещению, проводить научные исследования в области охраны окружающей среды;

- 5) инициировать и организовывать общественную экологическую экспертизу и проведение общественных слушаний;
 - 6) осуществлять общественный экологический контроль;
 - 7) получать от государственных органов и организаций своевременную, полную и достоверную экологическую информацию;
 - 8) сотрудничать и взаимодействовать в области охраны окружающей среды с государственными органами и международными организациями, заключать с ними соглашения, выполнять для них по договорам определенные работы, предусмотренные законодательством Республики Казахстан;
 - 9) принимать участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды на этапе их подготовки и представлять свои замечания разработчикам;
 - 10) участвовать в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой;
 - 11) ставить вопросы о привлечении к ответственности физических и (или) юридических лиц, предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и (или) имуществу граждан вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан;
 - 12) требовать отмены в административном или судебном порядке решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов, а также вынесения решения об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, оказывающей отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека;
 - 13) создавать фонды охраны окружающей среды.
2. Общественные объединения при осуществлении своей деятельности в области охраны окружающей среды обязаны:
 - 1) содействовать реализации мер, направленных на рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
 - 2) осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством Республики Казахстан.
 3. Общественные объединения имеют иные права и обязанности, установленные законами Республики Казахстан.

Президент Республики Казахстан
Н. НАЗАРБАЕВ

Астана, Акорда, 9 января 2007 года
№ 212-III ЗРК

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Республики Казахстан
2. Конвенция Европейской экономической комиссии ООН о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)
3. Экологический кодекс Республики Казахстан
4. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан
5. Лесной кодекс Республики Казахстан
6. Уголовный кодекс Республики Казахстан
7. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях
8. Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242-II «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан»
9. Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»
10. Закон Республики Казахстан от 14 апреля 1997 года № 93-I «Об использовании атомной энергии» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.05.2007 г.)
11. Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2007 года № 543 «Об утверждении перечня экологически опасных видов хозяйственной и иной деятельности»

12. Приказ и.о. министра здравоохранения Республики Казахстан от 8 июля 2005 года № 334 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм. Санитарно-эпидемиологические требования к проектированию производственных объектов»
13. Борисов В. М., Ни В. П., Сулейменов У. А. Учебно-практическое пособие по применению судами Республики Казахстан положений Орхусской конвенции. — Астана: Верховный суд Республики Казахстан, Центр ОБСЕ в Астане, 2008
14. Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению. — Нью-Йорк и Женева, Организация Объединенных Наций, 2000
15. Ни В. П. Экологические права общественности в Казахстане. — Алматы: «Азиатско-американское партнерство», 2004
16. Veit Koester. Review of Compliance under the Aarhus Convention: a rather unique compliance mechanism. *Journal for European Environmental and Planning Law*, Volume 2, Number 1, January 2005, сс. 31-44
17. Право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Руководство по применению конвенции ЕЭК ООН «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» в Кыргызской Республике. - Бишкек-Алматы, РЭЦЦА, 2007 г.



РЭЦ 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.

**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 Республике Казахстан

Международные договора.
Законодательные акты Республики Казахстан
ОПЫТ, РЕКОМЕНДАЦИИ

Подписано к печати 15.12.2008. Формат 60x90¹/₁₆.
Гарнитура TextBook. Усл. печ. л. 10,0. Тираж 300 экз.

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

**Региональный Экологический Центр
Центральной Азии**

Республика Казахстан, 050043,
Алматы, Орбита-1, д.40
Тел.: + 7 (727) 2785110,
2785022, 2296646
Факс: +7 (727) 2705337
e-mail: carec@carec.kz
www.carecnet.org



Данное издание опубликовано при поддержке Европейского Союза.

Содержание данной публикации является предметом ответственности РЭЦА
и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза.