

Опыт Экологического общества «Зеленое спасение» по применению положений Орхусской конвенции в судах (тезисы)

Опыт Экологического общества «Зеленое спасение» (ЭО) по применению положений Орхусской конвенции¹ в судах недостаточен, чтобы делать какие-либо обобщения, но, по нашему мнению, представляет интерес в качестве примера деятельности общественной организации по защите прав граждан на благоприятную окружающую среду².

I. Орхусская конвенция и ее применение

1. Положения Орхусской конвенции носят обязательный характер и применяются непосредственно.

Это следует из пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан, текста конвенции и из статей 26 и 27 Конвенции о праве международных договоров (Венская конвенция 1969 года)³.

«Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (ст. 26).

Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора» (ст. 27).

2. Однако долгое время ЭО сталкивалось в судах с нежеланием признавать положения конвенции.

Например, при рассмотрении дела о строительстве ВЛ 110 кВ в микрорайоне Горный Гигант города Алматы в 2005 году судья заявил, что положения конвенции носят рекомендательный характер. Он отказался рассматривать как вновь открывшееся обстоятельство решение Комитета по вопросам соблюдения и даже решение II/5a Второго совещания сторон конвенции, в которых было признано несоблюдение Казахстаном ряда положений конвенции. Фактически нарушение прав граждан было признано на международном уровне, но ни прокуратура, ни суды Казахстана не отреагировали на это. Год спустя аким города Тасмагамбетов признал в интервью газете «Время»⁴, что линия построена незаконно. Но никакие действия до сих пор не предприняты. Люди продолжают жить в опасном соседстве с ЛЭП.

II. Доступ к информации

3. На примере исков ЭО о непредоставлении информации хорошо прослеживается применение судами положений Орхусской конвенции.

3 апреля 2007 года ЭО подало иск в Специализированный межрайонный экономический суд (СМЭС) города Караганды, затем, 4 июня, в суд района им. Казыбек би города Караганды. Иск подан в связи с отказом начальника Управления статистики Карагандинской области предоставить ЭО «Зеленое спасение» информацию о выбросах загрязняющих веществ АО «Миттал Стил Темиртау».

23 июля суд района им. Казыбек би отказал в удовлетворении исковых требований. В апелляционном порядке решение не обжаловалось.

¹ Конвенция ратифицирована Казахстаном 23 октября 2000 года. Вступила в силу для всех сторон конвенции 30 октября 2001 года.

² Защиту прав и законных интересов Экологического общества «Зеленое спасение» в судах осуществляют юристы Светлана Филипповна Каторча, Александр Анатольевич Шитов, Павел Михайлович Кочетков.

³ Республика Казахстан присоединилась к данной конвенции. См. постановление Верховного Совета РК от 31 марта 1993 г. № 2059-ХII.

⁴ Газета «Время» №22 от 8 июня 2006 года.

15 октября коллегия по гражданским делам Карагандинского областного суда отказала в возбуждении надзорного производства.

6 декабря коллегия по гражданским делам Верховного Суда отказала в возбуждении надзорного производства.

Четыре месяца спустя по аналогичному делу Верховный Суд принял прямо противоположное решение.

4. Как показывает практика ЭО, обязательный характер положений Орхусской конвенции был признан постановлением Верховного Суда от 25 марта 2008 года.

14 февраля 2007 года в Суд города Уральска, затем в СМЭС, ЭО подало иск в связи с отказом начальника Управления статистики Западно-Казахстанской области предоставить ЭО информацию по выбросам загрязняющих веществ в атмосферу предприятием «Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.».

7 мая СМЭС отказал в удовлетворении исковых требований.

Коллегия по гражданским делам областного суда оставила апелляционную и надзорную жалобу ЭО без удовлетворения.

26 марта 2008 года коллегия по гражданским делам Верховного Суда вынесла постановление № 4гп-64-08 об удовлетворении надзорной жалобы. В постановлении, в частности, говорится: «Анализ вышеизложенных норм как национального законодательства, так и международного договора свидетельствует о том, что запрашиваемая экологическая информация не может быть закрытой, предоставление такой информации не влияет отрицательно на конфиденциальность работы государственного органа в лице органа статистики и, более того, информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, подлежит раскрытию.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, коллегия считает, что отказ органов статистики в выдаче информации по выбросам в атмосферу противоречит нормам международного договора, в связи с чем состоявшиеся по делу судебные акты подлежат отмене с принятием нового решения об удовлетворении требований заявителя».

5. ЭО подало 9 октября 2008 года иск в Специализированный межрайонный экономический суд Восточно-Казахстанской области в связи с отказом Департамента статистики Восточно-Казахстанской области предоставить информацию.

27 ноября СМЭС Восточно-Казахстанской области вынес решение об удовлетворении иска.

Коллегия по гражданским делам Восточно-Казахстанского областного суда отказала в удовлетворении апелляционной и надзорной жалоб ответчиков.

5 мая 2009 года истец получил запрашиваемую информацию от Департамента статистики Восточно-Казахстанской области.

Выводы:

В СМЭС Восточно-Казахстанской области представитель ЭО добился решения суда в соответствии с требованиями конвенции только после предъявления в суд упомянутого выше постановления Верховного Суда. До этого все ссылки на конвенцию не принимались всерьез. Это дает возможность предположить, что, во-первых, судья не знал о постановлении Верховного Суда, хотя прошло больше семи месяцев со дня его принятия. Во-вторых, суд не руководствовался положениями конвенции до оглашения в зале суда упомянутого постановления. Видимо, Верховный Суд должен еще раз обратить внимание судей на обязательный характер конвенции.

III. Доступ к процессу принятия решений

6. При рассмотрении дел судьи не всегда принимают решения соответственно требованиям Орхусской конвенции об участии общественности в процессе принятия решений. Зная это, ответчики представляют в суды или неполную документацию об участии общественности, или неправильно оформленную, или вообще игнорируют данные требования конвенции и национального законодательства.

Однако это не смущает судей, видимо, потому что они или плохо знают требования конвенции, или по-прежнему не рассматривают их как обязательные.

7. Например, в ходе рассмотрения дела о признании заключения государственной экологической экспертизы недействительным и приостановлении деятельности предприятия ТОО «Центрбетон» (2008 год), ответчик неоднократно подчеркивал, что были проведены общественные слушания. При этом ответчик признал, что информация о слушаниях была опубликована за день до их проведения, и что обсуждался только раздел проекта по охране окружающей среды, а не весь проект.

Аналогичная ситуация складывается в данный момент со строительством ЛЭП 220 кВ через территории национальных парков Чарынский и «Алтын-Эмель». В протоколе общественных слушаний даже нет упоминания, что ЛЭП пройдут через парки.

8. Согласно п. 2 ст. 6 Орхусской конвенции заинтересованная общественность «адекватно, своевременно и эффективно информируется, в зависимости от обстоятельств, либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на **самом начальном этапе процедуры принятия решений** по вопросам, касающимся окружающей среды, о, среди прочего:

- a) планируемом виде деятельности и заявке, по которой будет приниматься решение;
- b) характере возможных решений или проекте решения;
- c) **государственном органе, ответственном за принятие решения;**
- d) предусматриваемой процедуре, включая то, каким образом и когда такая информация может быть предоставлена:
 - i) о начале осуществления процедуры;
 - ii) о возможностях для участия общественности;
 - iii) о времени и месте любого намечаемого публичного слушания;
 - iv) о наличии государственного органа, в котором можно получить соответствующую информацию, и о том, куда соответствующая информация была передана для рассмотрения общественностью;
 - v) **о наличии соответствующего государственного органа или любого другого официального органа, которому могут представляться замечания или вопросы, и о сроках представления замечаний или вопросов; и**
 - vi) о том, какая экологическая информация, касающаяся планируемого вида деятельности, имеется в наличии».

Ни один из этих пунктов не учтен заказчиками при проведении вышеупомянутых общественных слушаний!

9. При рассмотрении в СМЭС города Астаны иска о бездействии Правительства Республики Казахстан, приведшем к нарушению прав и законных интересов граждан, и о признании заключения Главного санитарного врача о сокращении санитарно-защитной зоны (СЗЗ) недействительным сложилась еще более парадоксальная ситуация. Иск был подан ЭО 19 июня 2008 года. В результате рассмотрения дела, несмотря на то, что официальные органы подтвердили, в том числе Генеральная прокуратура, что СЗЗ была сокращена незаконно, что общественность не была проинформирована и не принимала участия в процессе принятия решений, судья не признал нарушение прав граждан, не признал нарушения Орхусской конвенции и Экологического кодекса.

Выводы.

Участие общественности в процессе принятия решений сведено к общественным слушаниям. Информирование общественности проводится неудовлетворительно. Общественные слушания проводятся формально или вообще не проводятся. Общественное мнение в лучшем случае выявляется, но не учитывается.

В практике ЭО нет ни одного примера участия общественности в процессе принятия решений, который соответствовал бы требованиям Орхусской конвенции.

Одной из причин этого является несовершенство законодательства страны.

Поэтому, по нашему мнению, суды должны опираться на положения Орхусской конвенции и применять их непосредственно.

IV. Доступ к правосудию

10. Доступ к правосудию затруднен по многим причинам. ЭО постоянно сталкивается с тем, что суды затягивают определение подсудности, даже по делам, относящимся к особому исковому производству (ГПК ст.281). Видимо, не только у общественности возникают затруднения с определением подсудности.

В 2003 году ЭО подало иск о непредоставлении информации НАК «Казатомпром». Подсудность определялась 4 месяца. Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции признал это нарушением пункта 1 статьи 9. В выводах и рекомендациях по заявлению общественности АССС/С/2004/01, в частности, говорится: «21. Согласно пункту 1 статьи 9 Конвенции Стороны должны обеспечивать, чтобы любая процедура обжалования в случае отказа в доступе к информации была быстрой. Однако представляется, что судебные органы не располагают четкими указаниями в отношении смысла быстрой процедуры по делам, связанным с доступом к информации, о чем в данном деле свидетельствуют сроки рассмотрения и количество постановлений в отношении подсудности».

Однако при рассмотрении иска о бездействии Правительства Республики Казахстан и незаконном сокращении СЗЗ, который был подан рядом НПО в 2008 году, ситуация повторилась в еще худшем варианте. Суды города Астаны в течение **9 месяцев** решали вопрос о подсудности, и, в конце концов, дело вернулось в тот суд, в который истцы первоначально подали заявление. Напомним, что дело относится к особому исковому производству, которое предусматривает ускоренное его рассмотрение в течение 1 месяца.

11. ЭО не раз замечало, что суды стремятся вывести из числа ответчиков государственные органы, в частности, акиматы.

Например, при рассмотрении иска о бездействии Правительства Республики Казахстан и незаконном сокращении СЗЗ, судья стремился вывести из числа ответчиков правительство.

При рассмотрении иска о признании заключения государственной экологической экспертизы недействительным и приостановлении деятельности предприятия ТОО «Центрбетон», судья вывел из числа ответчиков акимат.

12. Экологическое законодательство Казахстана имеет ряд положений, которые или затрудняют, или не позволяют привлекать государственные органы в качестве ответчика в случае их бездействия.

Например, согласно п.1. ст.117 Экологического кодекса должностные лица, осуществляющие государственный экологический контроль, **«вправе:**

7) **предъявлять в суд иски** об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства Республики Казахстан; ...

9) определять или принимать участие в определении размера ущерба, нанесенного окружающей среде в результате нарушения экологического законодательства Республики Казахстан, выносить предписания о возмещении вреда и **предъявлять иски в суд».**

Однако указанные должностные лица **не обязаны** предъявлять иски в суд! Подобные «недоработки» в законах порождают серьезные проблемы.

Во-первых, в результате этого должностные лица государственного экологического контроля не могут быть привлечены к ответственности за бездействие.

Во-вторых, подобная формулировка противоречит п.1 ст.3 Орхусской конвенции. Она затрудняет работу судов и общественности.

Наконец, подобные «недоработки» в законах открывают лазейку для коррупции, так как критерии для использования должностными лицами предоставленных им прав очень расплывчаты.

13. Представители государственных органов часто не являются на судебные заседания без уважительных причин. Например, в ходе судебных слушаний по иску о бездействии государственных органов, приведшем к возникновению несанкционированной свалки (2007 год), судья был вынужден вынести частное определение в адрес юридического отдела акимата, добиваясь явки его представителей в суд с соответствующей документацией⁵.

V. Невыполнение решения II/5a Второго совещания сторон конвенции

14. Следует отметить то, что работе судов, на наш взгляд, мешает и то, что до сих пор Республикой Казахстан не выполнено полностью решение II/5a Второго совещания сторон конвенции.

В п.7 решения, в частности, говорится, что совещание сторон рекомендует правительству Казахстана... «с целью полномасштабного осуществления положений пункта 1 статьи 3 Конвенции:

а) принять и осуществлять нормативно-правовые акты, устанавливающие более четкие процедуры участия общественности, относящиеся ко всему диапазону видов деятельности, предусмотренных в статье 6 Конвенции, без какого-либо ущемления действующих прав в отношении участия общественности;

б) обеспечить полную информированность государственных органов власти всех уровней, включая муниципальный уровень, об их обязательствах по содействию участию общественности; и

с) рассмотреть вопрос о принятии более решительных мер по предотвращению любых строительных работ до завершения соответствующего процесса выдачи разрешений, в рамках которого поддерживался бы требуемый уровень участия общественности».

15. Эти меры следовало принять до конца 2007 года. Они не приняты до сих пор.

В Экологическом кодексе нет статьи, определяющей механизм участия общественности в процессе принятия решений. Такое право лишь декларировано, что позволяет природопользователям при попустительстве МООС и его территориальных подразделений сводить участие общественности к общественным слушаниям.

До сих пор не приняты решительные меры по предотвращению любых строительных работ до завершения соответствующего процесса выдачи разрешений. Поэтому незаконное строительство, в том числе на ООПТ, стало настоящим бедствием. Хотелось бы напомнить, что именно нарушение процедуры участия общественности в экологической экспертизе при строительстве ЛЭП 110 кВ в Горном Гиганте стало главной причиной признания нарушения ряда положений конвенции Казахстаном при рассмотрении этого случая в Комитете по вопросам соблюдения конвенции в 2005 году!

⁵ Этот факт упоминается и в «Учебно-практическом пособии по применению судами Республики Казахстан положений Орхусской конвенции», Астана 2008, стр.163.

VI. Выводы

1. Генеральная прокуратура и Верховный Суд признали, что требования Орхусской конвенции носят обязательный характер, однако суды еще не всегда выносят решения в соответствии с требованиями Орхусской конвенции.

2. Суды нередко выносят решения по вопросам, касающимся информирования общественности и ее участия в процессе принятия решений, с оглядкой на местные органы исполнительной власти и крупные предприятия.

3. Невыполнение решения Второго совещания сторон, несовершенство законодательства, частые его изменения, плохое соблюдение законов затрудняют работу судов. Поэтому, на наш взгляд, им следует опираться на требования конвенции и применять их непосредственно, в частности, при разрешении споров об участии общественности в процессе принятия решений, так как в национальном законодательстве плохо разработаны эти положения.

4. В заключение хотелось бы напомнить, что согласно п.1 ст. 76 Конституции: **«Судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики».**