

Статья опубликована: Лаевская, Е.В. Доступ общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: некоторые проблемы законодательства и правоприменения Беларуси / Е.В. Лаевская // Права людини і довкілля у новій Україні: на честь професора С.М. Кравченко: збірник статей та тез міжнародного міждисциплінарного симпозіуму, 20-21 верасня 2014р. – Львів, 2015. - С.188-196.

ДОСТУП ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ БЕЛАРУСИ

Лаевская Елена,
доцент, кандидат юридических наук,
юридический факультет Белорусского государственного университета

Дефиниция «доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» используется в законодательстве Республики Беларусь с момента принятия Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г. (далее – Орхусская конвенция) (утверждена 14 декабря 1999г. Указом Президента Республики Беларусь) [1]. Орхусская конвенция была принята под эгидой ЕЭК ООН в рамках процесса «Окружающая среда для Европы», в настоящее время является частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства и подлежит непосредственному применению [2]. Основная идея Орхусской конвенции заключена в провозглашении прав граждан на получение экологической информации, участие в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [3, с. 46-77].

Принятие и реализация Орхусской конвенции продемонстрировало активное стремление государств европейского региона противостоять современным глобальным вызовам, таким, как проблемы загрязнения окружающей среды, с другой стороны, символизировало начало формирования нового подхода в правовом обеспечении охраны окружающей среды посредством внедрения частноправовых форм и способов защиты экологических прав граждан. В этом смысле контекст Орхусской конвенции четко указывает на появление специфического субъекта, в отношении которого должен быть обеспечен «доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» - общественности в лице, как отдельного гражданина, так и организации, в частности, неправительственной организации, по терминологии, используемой в конвенции.

Эффективность реализации положений Орхусской конвенции во многом предопределяется адекватностью имплементации и восприятия международных норм национальным законодательством и правоприменением. В последнее время в Беларуси наблюдается увеличение количества жалоб и исков, подаваемых гражданами и общественными объединениями в суды в защиту экологических прав: с 2010 года – более 20 судебных дел рассмотрено или находится в стадии рассмотрения. Безусловно, эта цифра кажется незначительной в сравнении со многими тысячами рассмотренных дел, например, относительно раздела имущества, расторжения брака и т.п. Однако, по – нашему мнению, сравнение количественных показателей в данном случае неуместно, поскольку каждый экологический спор можно рассматривать как общественно значимый и стратегический: решение суда по иску о прекращении экологически вредной деятельности удовлетворяет не только личный интерес заявителя, но и интересы многих сотен, тысяч людей, проживающих в зоне «воздействия» правонарушителя, а также их потомков. В этой связи представляется актуальным выявление проблем правоприменения с целью совершенствования национального законодательства.

Следует отметить, что в белорусской юридической литературе господствующей является точка зрения, в соответствии с которой понятия «доступ к правосудию» выражает право граждан на судебную защиту, гарантированное международными документами и национальным законодательством [4, с.18; 5, с.148-150; 6, с.47-61; 7, с.4]. Такой доктринальный подход согласуется с положениями Конвенции о международном доступе к правосудию, устанавливающей правовые основы реализации права на получение правовой помощи в судах по гражданским и торговым делам [8]. Вместе с тем, нормы Орхусской конвенции позволяют выделить определенную содержательную специфику дефиниции «доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» по сравнению с явлением общего порядка. Так, в статье 9 Орхусской конвенции, непосредственно посвященной доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, отмечается, что любое лицо должно иметь возможность использовать «доступ к процедуре рассмотрения решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом» в случае нарушения права на экологическую информацию (п.1 ст.9), права на участие в принятии решений, касающихся окружающей среды (п.2 ст.9), а также в случае оспаривания «действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде» (п.3 ст.9).

Анализ норм Орхусской конвенции позволяет утверждать, что доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, включает не только право субъекта, в данном случае – общественности, на судебную защиту, но и право на обращение за защитой к иному, несудебному органу. Этот несудебный орган согласно конвенции должен быть независимым, беспристрастным, учрежденным в соответствии с законом, а его решение должно иметь обязательный характер для иных органов. В отдельных странах, в том числе в Беларуси, действует порядок так называемого административного обжалования действий (бездействия) государственных органов (должностных лиц), нарушающих права граждан. Избирая этот порядок, заявитель вправе обратиться в вышестоящий орган (к вышестоящему лицу) с жалобой на правонарушающие действия (бездействие) подчиненного органа (должностного лица). Однако подобный порядок не в полной мере удовлетворяет требованиям Орхусской конвенции относительно беспристрастности принимаемых решений, поскольку вышестоящие органы (лица) принимают решения по жалобам, поданным на подчиненных им органов (лиц) [9, с.11].

Принцип доступа к суду закреплен в Конституции Республики Беларусь через определение права на судебную защиту: каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки, с целью защиты прав и свобод, чести и достоинства граждане в соответствии с законом вправе взыскать в судебном порядке как имущественный вред, так и материальное возмещение морального вреда (ст. 60) [10]. Однако, реализация этого принципа применительно к рассмотрению дел, имеющих отношение к положениям Орхусской конвенции (далее – экологический спор), на практике в ряде случаев весьма проблематична.

Так, в отдельных странах действуют административные суды, в которых можно обжаловать любые решения, действия (бездействие) органов государственной власти, в том числе по вопросам, касающимся окружающей среды (Армения, Украина). В этих судах рассматриваются дела, связанные с защитой права на доступ к экологической информации и права на участие в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, оспариваются решения по вопросам, касающимся окружающей среды [9, с.10-11]. В Беларуси нет административных судов, указанные виды экологических споров рассматриваются общими или экономическими судами. В частности, в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Республики Беларусь (далее – ГПК) [11] лицо может обратиться в суд с исковым заявлением в защиту нарушенного права, либо с жалобой «на действия (бездействие) государственных органов и иных юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц, ущемляющих права граждан, а в случаях, предусмотренных актами законодательства, - и

права юридических лиц». Следует отметить, что согласно ст. 354 ГПК «жалоба... , кроме случаев, когда законодательством установлен иной порядок, подается в суд после обжалования действия государственного органа, юридического лица, а также организации, не являющейся юридическим лицом, должностного лица, ... вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, юридическому лицу, организации, должностному лицу». Ст. 358 ГПК распространила это правило и на юридических лиц (организации), считающих, что неправомерными действиями (бездействием) государственных органов, юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц ущемлены их права. Схожее правило закреплено в ст. 6 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь [12]: если законодательными актами для определенной категории споров или договором установлен досудебный порядок урегулирования спора, спор может быть передан на рассмотрение хозяйственного суда лишь при условии соблюдения такого порядка, за исключением случаев, когда в хозяйственный суд в целях защиты государственных и общественных интересов, а также интересов лиц, указанных в ч.1 ст.6, в случаях, предусмотренных законодательными актами, обращается прокурор, государственные органы, органы местного управления и самоуправления, иные органы.

Таким образом, по общему правилу жалоба в Беларуси должна быть подана вышестоящему органу (должностному лицу), а только потом в суд. Иной порядок - возможность для непосредственного обращения в суд, минуя стадию обжалования в административном порядке, как это следует из вышеуказанных норм процессуального законодательства, должен быть прямо установлен в законодательстве.

Общее правило о соблюдении обязательной стадии обжалования в административном порядке до обращения в суд, длительность процедур рассмотрения жалоб (административной, а затем и судебной), отсутствие обязательного приостановления исполнения обжалуемого решения государственного органа, касающегося окружающей среды, значительно снижает эффективность доступа общественности Беларуси к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Поскольку в ближайшей перспективе в Беларуси не планируется создание системы административных судов, решение обозначенной проблемы видится в необходимости внесения в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [13] норм, позволяющих общественности обращаться непосредственно в суд с жалобами на действия (бездействие) государственных органов, иных юридических лиц, организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц, ущемляющих их права, вытекающие из Орхусской конвенции. Эти правовые новации позволят существенно сократить сроки рассмотрения подобных жалоб, будут способствовать эффективности доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Еще одной проблемой в доступе общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в Республике Беларусь является правовая неопределенность в выборе суда при обращении в суд общественной организации с жалобой или иском, когда ответчиком выступает юридическое лицо. Так, споры могут рассматриваться в гражданском или экономическом судопроизводстве судами общей юрисдикции или экономическими судами. По - общему правилу судам общей юрисдикции подведомственны дела по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных отношений, отношений по использованию природных ресурсов, а также окружающей среды, *если хотя бы одной из сторон в споре выступает гражданин*. Экономический суд разрешает *экономические споры* и рассматривает иные дела с участием юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а в случаях, предусмотренных законодательными актами, с участием Республики Беларусь, административно-территориальных единиц Республики Беларусь, государственных органов, органов местного управления и самоуправления, организаций, не являющихся юридическими лицами, должностных лиц и граждан. Известны случаи, когда иск о прекращении деятельности юридического лица, осуществляемой с нарушением экологического законодательства, поданный общественной организацией в экономический суд, не

принимается к рассмотрению со ссылкой на отсутствие экономического характера спора. С другой стороны, суд общей юрисдикции не видит оснований для рассмотрения спора, поскольку усматривает отсутствие важного признака в возникшем правоотношении – хотя бы одной стороной в деле должен выступать гражданин. Подобная «коллизия» значительно удлинит процесс рассмотрения экологического спора, очевидно свидетельствует о слабой эффективности доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Разрешение этой правовой коллизии, по - нашему мнению, возможно посредством внесения в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» нормы, позволяющей общественным объединениям, иным некоммерческим организациям, осуществляющим свою деятельность в области охраны окружающей среды, обращаться непосредственно в суд общей юрисдикции по экологическим спорам при реализации прав, вытекающих из Орхусской конвенции. Подобная новация учитывает контекст нормы ГПК, согласно которой судам общей юрисдикции подведомственны дела по спорам юридических лиц в случаях, установленных ГПК и *иными законодательными актами*; возникающие из административно-правовых отношений, например, по жалобам на действия (бездействие) государственных органов и иных юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц, ущемляющих права граждан, а *в случаях, предусмотренных актами законодательства*, - и права юридических лиц (ст.37 ГПК).

Актуальность обеспечения доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды подтверждена в ряде решений и деклараций влиятельных международных форумов последнего времени, в частности, в Йоханнесбургских принципах о роли права и устойчивого развития, принятых на Глобальном симпозиуме судей, который был проведен в Южной Африке как параллельное мероприятие к Всемирному саммиту по устойчивому развитию 18-22 августа 2002г., в решении III/3 «Содействие эффективному доступу к правосудию», принятом на третьем совещании Сторон Орхусской конвенции, 11-13 июня 2008г. в г. Рига [14].

Кроме уже отмеченных в ряду наиболее значимых проблем реализации положений Орхусской конвенции в Республике Беларусь в части обеспечения доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, следует отметить:

- необходимость разработки и применения критериев процессуальной правоспособности общественности и предоставление эффективных средств правовой защиты, включая судебное запрещение, с учетом принципов Орхусской конвенции;

- устранение финансовых препятствий, например, связанных с расходами на получение экспертного заключения и правовых консультаций, а также с финансовым риском возбуждения судебного процесса и участия в нем;

- необходимость сокращения сроков рассмотрения экологических споров в суде;

- необходимость укрепления и поддержки, в том числе финансовой, юристов и неправительственных организаций, отстаивающих интересы общественности, в частности, путем инициирования процедур рассмотрения принятых решений и оказания профессиональной помощи представителям общественности;

- необходимость повышения осведомленности судей, прокуроров, иных правоприменителей о законодательстве в области охраны окружающей среды.

В настоящее время ведущую иницирующую роль в реализации положений Орхусской конвенции в Республике Беларусь играют органы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, что вполне объяснимо, учитывая контекст конвенции и функциональную направленность деятельности указанного министерства. Однако необходимость совершенствования законодательства, призванного обеспечить доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, тенденции развития международных институтов в данной области отношений убедительно свидетельствуют о необходимости вовлечения в этот процесс судов, прокуратуры, иных правоохранительных органов в целях эффективной реализации положений Орхусской конвенции.

Литература:

1. Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Указ Президента Республики Беларусь, 14 дек. 1999г., №726 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.- Минск, 2014.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 10 янв. 2000г., №361-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.- Минск, 2014.
3. Лаевская, Е.В. Орхусская конвенция как элемент законодательства Республики Беларусь / Е.В. Лаевская // Обзор экологического законодательства Республики Беларусь : Практ. пособие / С.А. Балашенко, Е.В. Лаевская, В.Е. Лизгаро, Т.И. Макарова. – СПб. : Невский простор, 2003. – 190 с.
4. Богданов, Е.В. Проблемы теории и практики реализации судебной власти в форме правосудия / Е.В.Богданов. - Минск: ИООО «Право и экономика», 2002. - 105 с.
5. Кукреш, Л.И. Доступность суда гражданам Республики Беларусь / Л. И. Кукреш // Утверждение принципов правового демократического государства в Республике Беларусь посредством конституционного контроля: Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26 - 27 июня 2003 г. / Европ. Комис. к демократии через право, Конституц. Суд Респ. Беларусь; Редкол.: Г.А.Василевич и др. - Минск, 2003. - С. 148 - 150.
6. Филипчик, Р.И. Реализация права на доступ к правосудию / Р.И. Филипчик // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. 2006. № 3. – С. 47–61.
7. Филипчик, Р.И. Конституционное право граждан на судебную защиту в Республике Беларусь / Р.И. Филипчик // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мн., 2008. – 23 с.
8. О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о международном доступе к правосудию: Указ Президента Республики Беларусь, 29 окт. 1997г., № 553// // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.- Минск, 2014.
9. Лаевская, Е.В. Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: имеющиеся средства правовой защиты, сроки и издержки (для стран ВЕКЦА). Отчет по результатам исследования в рамках международного проекта ЕЭК ООН, Швейцария, г. Женева / Е. Лаевская, Д. Скрыльников // 2014. - [Электронный ресурс] <http://live.unecse.org/env/pp/a.to.j.html> - дата доступа 10 июня 2014.
10. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994г. с изм. и доп. от 24 нояб. 1996г., 17 окт. 2004г. // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.- Минск, 2014.
11. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 11 янв. 1999г., № 238-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.- Минск, 2014.
12. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 15 дек. 1998г., № 219-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.- Минск, 2014.
13. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992г., №1982-ХІІ (в ред. Закона Респ. Беларусь, 17 июля 2002г., №126–3) // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.- Минск, 2014.
14. ЕСЕ/МР.РР/2008/Л.5.