

Статья опубликована: Лаевская, Е.В. Проблемы правового обеспечения доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в Республике Беларусь / Е.В. Лаевская // Сборник научных работ Международной научно-практической конференции преподавателей, аспирантов и студентов «Управление социально-экономическими системами и правовые исследования: теория, методология и практика» - Брянск: ИЭП БГУ, 2017г., - С. 192 – 199.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION PUBLIC ACCESS TO JUSTICE ON ENVIRONMENTAL MATTERS IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Лаевская Е.В., Laevskaya E.V.

Белорусский государственный университет, юридический факультет, г. Минск, Республика Беларусь

Аннотация

В статье анализируются проблемы правового обеспечения доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в Республике Беларусь в контексте требований Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г. В частности, автор обращает внимание на несовершенство законодательства в области административного и судебного обжалования экологически значимых решений государственных органов, выборе суда (общего или экономического) при обращении в суд общественных организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, с жалобой или иском к ответчику — юридическому лицу.

Abstract

The article analyzes the problems of legal ensuring public access to justice in environmental matters in the Republic of Belarus in the context of the requirements of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental matters, 1998. In particular, the author draws attention to the imperfection of the legislation in the field of administrative and judicial review of environmentally significant decisions of state bodies, the choice of court (general or economic) when non-government organizations operating in the field of environmental protection apply to the court against the defendant - legal entity.

Ключевые слова

Экологические права, общественность, доступ к правосудию, окружающая среда, экологически значимые решения, иск, жалоба, суд.

Key words

Environmental law, public access to justice, the environment, environmentally significant decisions, claim, appeal, court.

Дефиниция «доступ общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» используется в законодательстве Республики Беларусь с момента утверждения Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г.

(далее – Орхусская конвенция) Указом Президента Республики Беларусь в 14 декабря 1999г. [20]. Орхусская конвенция была принята под эгидой ЕЭК ООН в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» и в настоящее время является частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, ее положения подлежат непосредственному применению [12]. Основная идея Орхусской конвенции заключена в провозглашении прав общественности (граждан и неправительственных организаций) на получение экологической информации, участие в процессе принятия государственных решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [7, 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, которому должен быть обеспечен «доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» - общественности в лице, как отдельных граждан, так и организаций, в частности, неправительственных организаций, содействующих охране окружающей среды.

Эффективность реализации положений Орхусской конвенции в Республике Беларусь во многом предопределяется адекватностью имплементации и восприятия международных норм национальным законодательством и практикой правоприменения. Следует отметить, что в последнее время в Беларуси наблюдается увеличение количества жалоб и исков, подаваемых гражданами и общественными объединениями в административном и судебном порядке в защиту экологических прав и интересов. Так, в 2014-2016 годы подано в суд 17 обращений (исков и жалоб), вытекающих из положений Орхусской конвенции [9]. Эта цифра может показаться незначительной в сравнении со многими тысячами рассмотренных дел относительно раздела имущества, расторжения брака и т.п. По нашему мнению, сравнение количественных показателей в данном случае не рационально, так как спор, в основе которого лежит нарушение требований экологического законодательства, следует рассматривать как общественно значимый, а решение суда о прекращении экологически опасной деятельности, возмещении экологического вреда и т.п. удовлетворяет не только личный интерес заявителя, но интересы многих людей, проживающих в зоне «воздействия» правонарушения.

Следует отметить, что в белорусской юридической литературе господствующей является точка зрения, в соответствии с которой понятия «доступ к правосудию» выражает право граждан, прежде всего, на судебную защиту, гарантированное международными документами и национальным законодательством [1, с.18; 6, с.148-150; 22, с.47-61; 21, с.4]. Такой доктринальный подход, в частности, 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 [15]. Вместе с тем, ст. 9 Орхусской конвенции позволяют выделить специфику дефиниции «доступ общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», которая проявляется в необходимости обеспечить общественности «доступ к процедуре рассмотрения решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом». Кроме того, в конвенции подчеркивается значимость обеспечения доступа к правосудию при нарушении права на экологическую информацию (п.1 ст.9), права на участие в принятии государственных 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). Орхусская конвенция, таким образом, не исключает возможности обеспечения «доступа общественности к правосудию» посредством ее обращения для защиты указанных выше прав и законных

интересов к несудебным органам, важно, чтобы они были независимы, беспристрастны, учреждены в соответствии с законом.

Одной из таких возможностей несудебной защиты можно рассматривать обжалование в административном порядке действий (бездействия) государственных органов, организаций и должностных лиц, которое упомянуто в ряду мер, обеспечивающих право на благоприятную окружающую среду в ст. 13 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» [19]. Использование такого способа защиты в Республике Беларусь может быть вполне эффективным, принимая во внимание право вышестоящих представительных органов на отмену решений местных Советов депутатов, не соответствующих законодательству, такое же право предоставлено вышестоящим исполнительным и распорядительным органам, Президенту Республики Беларусь в отношении решений местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующих законодательству, что предусмотрено ст. 122 Конституции Республики Беларусь [5]. В тоже время в ряде законодательных актов содержатся взаимоисключающие положения, которые создают препятствия представителям общественности в обжаловании в административном порядке административных решений, принятых с нарушением законодательства об охране окружающей среды. Так, согласно ст. 2 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» [17] его положения не распространяются на обращения, включая жалобы, подлежащие рассмотрению в соответствии с законодательством об административных процедурах, в свою очередь ст. 2 Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» [18] содержит «зеркальное» положение, согласно которому к отношениям, связанным с рассмотрением заявлений заинтересованных лиц и административных жалоб, законодательство об обращениях граждан и юридических лиц не применяется. Одновременно ст. 30 Закона «Об основах административных процедур» четко и определенно закрепляет, что правом на обжалование административного решения в административном (внесудебном) порядке обладает «заинтересованное лицо», а в качестве заинтересованных лиц закон в ст. 1 рассматривает только лиц, «обратившихся (обращающихся) за осуществлением административной процедуры». Соответственно, при принятии государственных решений о целесообразности осуществления конкретных видов деятельности применительно к статье 6 Орхусской конвенции, которые в большинстве своем согласно законодательству Республики Беларусь относятся к административным решениям, представитель общественности не рассматривается как «заинтересованное лицо», а значит, не обладает правом на административное обжалование подобных решений.

В целях совершенствования законодательства, обеспечивающего возможности для представителей общественности в административном порядке обжаловать государственные экологически значимые решения, мы предлагаем в ст. ст. 12 и 15 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» закрепить права граждан, некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, на обжалование в административном порядке экологически значимых решений, принятых с нарушением законодательства об охране окружающей среды. Следует также внести соответствующие дополнения в ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур», расширив субъектный состав «заинтересованных лиц», включив в этот перечень «иных лиц в соответствии с законодательными актами».

Еще одна проблема проявляется в отношении реализации в Республике Беларусь п. 2 ст. 9 Орхусской конвенции, устанавливающей требования об обеспечении доступа общественности к правосудию, в частности, доступа к суду, при оспаривании «любого решения, действия, бездействия» государственного органа, организации, принимаемого или совершаемого в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности применительно к ст. 6 конвенции (далее - решения по конкретным видам деятельности). Рассматривая вопрос о возможности судебного обжалования представителями общественности решений по конкретным видам деятельности очевидно следует ориентироваться на подход процессуального законодательства, закрепленный в ст. ст. 353—

358 ГПК Республики Беларусь [4]. Однако, как следует из ст. 353 ГПК Республики Беларусь, право на обращение с жалобой в суд, к сожалению, не является всеобъемлющим, оно может быть реализовано только в том случае, если законодательством Республики Беларусь не установлен «...иной, несудебный, порядок обжалования».

Следует отметить, что подавляющее большинство решений по конкретным видам деятельности в Республике Беларусь относится к категории административных решений, порядок обжалования которых регламентирован Законом Республики Беларусь «Об основах административных процедур». Согласно упомянутому закону подобные решения могут быть обжалованы как в административном, так и в судебном порядке только «заинтересованными лицами», к числу которых закон относит исключительно лиц, обратившихся за осуществлением административной процедуры. Поскольку представители общественности не рассматриваются законом в качестве «заинтересованных лиц», они фактически лишены права на обжалование соответствующих экологически значимых решений как в административном, так и в судебном порядке. Современная судебная практика по данному вопросу является косвенным подтверждением вывода автора, поскольку она демонстрирует неоднократные отказы судов в приеме жалоб общественности на соответствующие решения государственных органов и в рассмотрении их по существу [8, с. 37—38]. В белорусской научной юридической литературе обозначена проблема отсутствия возможностей судебного рассмотрения административно-правовых споров, сформулированы предложения о создании механизма административной юстиции в целях обеспечения эффективной защиты прав граждан [3]. Однако в рамках совершенствования судебной системы Республики Беларусь, к сожалению, не планируется создание системы административных судов [10], хотя, как справедливо отмечал М.М. Бринчук, перспективы совершенствования механизмов защиты экологических прав в сфере деятельности органов исполнительной власти могут быть связаны с развитием системы административной юстиции [2, с. 149]. Автор надеется, что позиция Конституционного Суда Республики Беларусь, высказанная им в Решении от 20 января 2016 г. «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2015 году», выражающая необходимость введения специализированного административного судопроизводства, определяющего порядок рассмотрения споров между гражданами и государством в лице государственных органов и должностных лиц [16], будет реализована в будущем, что, несомненно, послужит обеспечению эффективной защиты исследуемого права. Однако до тех пор, пока это не произойдет, в целях имплементации положений п. 2 ст. 9 Орхусской конвенции следует закрепить в гл. 3 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» права граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, на обжалование в административном и (или) судебном порядке неправомερных действий (бездействия) государственных органов, иных юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц в том числе, экологически значимых решений, нарушающих требования законодательства об охране окружающей среды. Следует также внести соответствующие дополнения в ст. 30 Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур», предусмотрев возможности для общественности обжаловать административные решения, относящиеся к категории экологически значимых.

Актуальной проблемой в обеспечении доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в Республике Беларусь является правовая неопределенность в выборе суда (общего или экономического) при обращении в суд общественного объединения, иной организации, осуществляющей деятельность в области охраны окружающей среды, с жалобой или иском к ответчику — юридическому лицу. В частности, согласно ст. 15 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» общественные объединения вправе обращаться с исками в суд о приостановлении (запрете) хозяйственной и иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду. В свою очередь в ст. 9 Орхусской

конвенции также закреплено право неправительственных организаций, содействующих охране окружающей среды, оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия, государственного органа при принятии решения, касающегося окружающей среды».

Согласно законодательству Республики Беларусь 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 (ст. 37 ГПК Республики Беларусь). 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 (ст. 39 ХПК Республики Беларусь). В судебной практике нередки случаи, когда иск о прекращении деятельности юридического лица, осуществляемой с нарушением экологического законодательства, поданный общественной организацией в экономический суд, не принимался к рассмотрению со ссылкой на отсутствие экономического характера спора [9]. С другой стороны, суд общей юрисдикции не видит оснований для рассмотрения иска, поскольку усматривает отсутствие важного признака в возникшем правоотношении: хотя бы одной стороной в деле должен выступать гражданин, как закреплено в ст. 37 ГПК Республики Беларусь. Подобная правовая неопределенность осложняет процесс рассмотрения споров, в защиту права на благоприятную окружающую среду, иных споров, вытекающих из положений Орхусской конвенции.

Отметим, что подобная неопределенность до недавнего времени имела место и в Российской Федерации, однако Верховный Суд Российской Федерации в п. 30 Постановления Пленума от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» закрепил, что поскольку имущественные отношения участников гражданского оборота, возникающие в ходе осуществления предпринимательской деятельности, предметом заявленных требований по делам данной категории не являются, указанные дела должны рассматриваться в судах общей юрисдикции независимо от субъектного состава участвующих в деле лиц [13]. С такой позицией следует согласиться. Нам представляется, что подобный прием, а именно разъяснение на уровне постановления Пленума высшей судебной инстанции может быть применен и в Республике Беларусь для разрешения проблемы правовой определенности в выборе суда по подобным категориям дел. Мы предлагаем внести аналогичное дополнение в Постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 18 декабря 2003 г. №13 «О применении судами законодательства об ответственности за правонарушения против экологической безопасности и природной среды» [14], а также в Постановление Президиума Верховного Суда от 30 ноября 2016г. «О некоторых вопросах определения подсудности гражданских и экономических дел в системе судов общей юрисдикции» [11]. Кроме этого, устранению правовой неопределенности, по нашему мнению, будет способствовать также внесение 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 с исками о возмещении экологического вреда, о приостановлении (запрете) хозяйственной и иной деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, по жалобам на действия (бездействие) государственных органов и иных юридических лиц, а также

организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц, ущемляющих право граждан на благоприятную окружающую среду. Подобная законодательная новация позволит учесть контекст ст. 37 ГПК Республики Беларусь, согласно которой судам общей юрисдикции подведомственны дела по спорам юридических лиц в случаях, установленных ГПК и «иными законодательными актами».

Предложенные изменения и дополнения в законодательство Республики Беларусь позволят, по мнению автора, обеспечить определенность в правовом положении граждан и иных представителей общественности применительно к реализации их прав, закрепленных в Орхусской конвенции относительно доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Список литературы

1. Богданов, Е.В. Проблемы теории и практики реализации судебной власти в форме правосудия / Е.В.Богданов. - Минск: ИООО «Право и экономика», 2002. — 105 с.
2. Бринчук, М. М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших учебных заведений / Бринчук М.М. — М.: Юристъ, 1999. — 688 с.
3. Гвоздев, Д.В. Административная юстиция Республики Беларусь: проблемы теории и практики, перспективы развития / Д.В. Гвоздев, Л.М. Рябцев // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. — Минск: Бизнесофсет, 2015. — Вып. 10 — С.241— 251.
4. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Кодекс Респ. Беларусь, 11 янв. 1999 г., № 238-3 // Эталон—Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.— Минск, 2017.
5. Конституция Республики Беларусь 15 марта 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. [Электронный ресурс] // Эталон—Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
6. 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.
7. 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.
8. Магонов, С. Судебная защита экологических прав граждан в Беларуси / С. Магонов. — Минск. 2015. — 54 с.
9. Национальный доклад об осуществлении Орхусской конвенции в Республике Беларусь [Электронный ресурс] // Сайт Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://minpriroda.gov.by/ru/nacdoklad/>. – Дата доступа: 20.01.2017.
10. О мерах по совершенствованию деятельности судов общей юрисдикции Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 октября 2011 г. № 454 // Эталон—Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
11. О некоторых вопросах определения подсудности гражданских и экономических дел в системе судов общей юрисдикции [Электронный ресурс]: постановление Президиума Верховного Суда, 30 нояб. 2016г.// Сайт Верховного Суда Республики Беларусь. – Режим доступа: http://court.gov.by/justice_RB/practice/Prez/dcd5f6971c3dffd.html. – Дата доступа: 20.01.2017.

12. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000г., №361-З // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
13. О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховн. Суда Российской Федерации, 18 октября 2012 г., № 21 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс».—М., 2017.
14. О применении судами законодательства об ответственности за правонарушения против экологической безопасности и природной среды [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Респ. Беларусь, 18 декабря 2003 г., № 13 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
15. О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о международном доступе к правосудию [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 29 окт. 1997г., № 553// Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
16. О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2015 году [Электронный ресурс]: решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 20 янв. 2016 г., № Р-1028/2016 // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
17. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-З // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
18. Об основах административных процедур [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 28 окт. 2008 г., № 433-З // Эталон — Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
19. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992г., №1982-ХІ, в ред. Закона Респ. Беларусь, 17 июля 2002г., №126–З // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. —Минск, 2017.
20. Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 14 дек. 1999г., №726 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.
21. Филипчик, Р.И. Конституционное право граждан на судебную защиту в Республике Беларусь / Р.И. Филипчик // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Мн., 2008. – 23 с.
22. Филипчик, Р.И. Реализация права на доступ к правосудию / Р.И. Филипчик // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. 2006. № 3. – С. 47–61.

Об авторе

Лаевская Е.В. – доцент кафедры гражданского права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент; ведущий научный сотрудник отдела исследований в сфере экономического развития и экологии Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.