

Инструменты права охраны окружающей среды

- Значение Орхусской Конвенции для доступа к правосудию -

1) Введение

За последние два десятилетия охрана окружающей среды превратилась в самостоятельный правовой раздел, значение которого продолжает неуклонно расти. Ускоряющиеся темпы добычи природных ресурсов и стремительный рост загрязнения окружающей среды требуют более активного государственного регулирования. В странах Европейского Союза (ЕС) постепенно укрепляется мысль, что дальнейший экономический прогресс возможен сегодня только при одновременном развитии охраны окружающей среды.

Раньше экология была в Германии делом преимущественно частных инициатив, обществ охраны природы, а также политической партии зеленых. Конвенция «О доступе к информации, участии общественности в принятии экологических решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»¹, подписанная в 1998 году в Датском городе Орхус и в 2001 году вступившая в силу, обязана своему появлению главным образом европейским негосударственным организациям по охране окружающей среды.

В своей статье я бы хотел представить требования, предъявляемые этой Конвенцией к законодательствам государств - особенно в вопросах доступа к правосудию, - и провести сравнение с процессуальным правом.

Для начала я считаю нужным кратко коснуться инструментов государственной политики в вопросах охраны окружающей среды, поскольку по своей эффективности они по-прежнему значительно опережают остальные. Государственные инструменты дополняются такими, как участие общественности в вопросах принятия важных с экологической точки зрения решений и контроль со стороны подключенных общественностью судов.

В вопросах охраны окружающей среды государства могут, как правило, решать по собственному усмотрению, какие инструменты им выбрать и к каким мерам прибегнуть. К наиболее важным относятся контроль законности мер, затрагивающих окружающую среду, и экологические налоги.

Контроль законности как и прежде стоит на первом месте, когда речь идет о государственных инструментах охраны окружающей среды. В зависимости от того, требуется ли для эксплуатации какой-либо установки специальное разрешение (то есть, она может быть превентивно или даже принципиально запрещена), государство может предоставить разрешение, допустить исключение, поставить определенные условия, предусмотреть более длительную административную процедуру по получению такого разрешения. В случае крупных серьезных намерений, связанных с вмешательством в окружающую среду (строительство аэропорта или АЭС), законом должна быть предусмотрена многоступенчатая административная процедура для установления плана проведения этих работ.² Если такой план вступает в силу после вынесения официального заключения (постановления), то все публично-правовые отношения между заявителем, государством и затронутым третьим лицом считаются окончательно урегулированными.

К экологическим налогам относятся все публично-правовые налоги и пошлины, имеющие отношение к охране окружающей среды. Они накладывают на «бесплатные» до сих пор ресурсы определенную цену. Таким образом стоимость ущерба, наносимого окружающей среде, частично заносится в счет гражданам и предприятиям, вызвавшим этот ущерб. Одновременно с этим налоги создают дополнительный стимул для разработки и внедрения предприятиями экологических технологий. В Германии в результате экологической налоговой реформы электричество, нефть, газ и топливо с 1999 года облагаются налогом. Был введен, например, налог на электроэнергию в размере 2 пфеннига за киловатт-час и предусмотрен ежегодный рост налога на нефть на 6 пфеннигов в год. Кроме этого в области коммунального сбора мусора и очистки сточных вод были введены пошлины за использование публичных сооружений.

К дальнейшим инструментам охраны окружающей среды относятся государственные экологические планы, содержащие определенные требования к регионам и отдельным населенным пунктам по использованию земель и застройке. Они служат предотвращению нанесения экологического вреда.

¹ Соглашение „United Nations Economic Commission for Europe“ (ECE), подписанное 25 июня 1998 года и ратифицированное как Казахстаном, так и Германией в 2001 г. Орхус, Дания, 23 – 25 июня 1998 г. Русский перевод текста: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm> или <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43r.pdf> (Адреса всех веб-сайтов даны по состоянию на 01.01.2006.)

² Сравни §§ 72 – 78 Закона об административной процедуре ФРГ и специально для получения разрешения на эксплуатацию установок, выбрасывающих в окружающую среду вредные вещества, § 10 Федерального закона «О защите от вредных выбросов в окружающую среду» – „Bundesimmissionsschutzgesetz“ - (англ. версия этого закона - 26.09.2002: <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/bimschengl.pdf>).

Во многих случаях государство должно само прибегать к мерам охраны окружающей среды, например, в вопросах утилизации отходов или захоронения радиоактивного мусора. Для этого оно может выдавать соответствующие разрешения, продлевать или отзываться их.

И наконец, возможна также модель сертификатов, предусматривающая установление для каждого региона предельного значения допустимых выбросов и распределения между производственными предприятиями эмиссионных лицензий исходя из этого значения. Такие сертификаты позволяют совершение выбросов в окружающую среду вредных веществ, однако в установленных размерах и за соответствующую плату.

Пример:

Начиная с 2005-го года в Германии и ЕС был введен новый инструмент защиты климата: торговля эмиссиями на выброс в атмосферу углекислого газа CO₂, осуществляемый электростанциями и другими промышленными предприятиями. Принцип состоит в следующем: каждое из таких промышленных предприятий получает бесплатный сертификат, позволяющий выброс в атмосферу строго определенного количества CO₂. Если фактический выброс оказывается выше, то руководителям предприятия приходится докупать дополнительные сертификаты. И наоборот снижение вредных выбросов позволяет продавать неиспользованные права и получать прибыль³.

Введение подобных экологических моделей тормозится замедленной ратификацией Конвенции о защите климата. Значительные споры вызывает кроме того предложение превратить эмиссионные права в предмет международной торговли.

Помимо собственной государственной экологической политики страны-члены ЕС обязаны претворять в жизнь европейские директивы, устанавливающие минимальный стандарт в вопросах охраны окружающей среды. Для достижения своих экологических целей Европейское Содружество издало уже немало собственных директив⁴ и распоряжений⁵ и заключило целый ряд договоров международного права.⁶

Для соответствия требованиям ЕС стране-участнику может понадобиться внести изменения в существующее законодательство. Так, например, в результате Орхусской Конвенции была принята новая версия немецкого закона «Об охране природы и уходе за землей». Изменения коснулись не только административных процедур, но процессуальных предписаний для немецких административных судов, что привело к значительному расширению правовых возможностей доступа к правосудию.

Примечательно то, что в интересах охраны окружающей среды Орхусская Конвенция существенно укрепляет права негосударственных организаций. При этом она руководствуется новым подходом, состоящим в том, что первичной ответственности государства за сохранение окружающей среды должна сопутствовать возможность действенного контроля со стороны общественности. Для этого в интересах граждан и их общественных объединений – в данном случае в пользу негосударственных обществ охраны окружающей среды – закон накладывает на государственные органы обязанность публикации сведений о состоянии окружающей среды и предоставляет гражданам далеко идущие права участия в процедурах принятия экологически важных решений.

В основе данного подхода лежат следующие соображения. Исходя из того, что зачастую у государства имеются свои планы и намерения по преобразованию окружающей среды, осуществление которых может нанести ей вред, нельзя рассматривать государство в любом связанном с охраной экологии случае как нейтральную инстанцию. У нас говорят: «Кто сам может стать нарушителем, тот не годится в качестве полицейского». Поэтому в интересах общественного блага необходим децентрализованный контроль. Негосударственные общества охраны природы должны взять на себя задачу информирования общественности и вместе с политиками, экономистами⁷ и судьями вносить свой вклад в развитие разумного ответственного подхода в обращении с природными ресурсами. Тем самым право охраны окружающей среды получает для своей реализации еще один инструмент в лице общественного контроля, который выступает наряду с государственными инструментами, частично используя их, а также усиливая их действие.

³ Сравни http://www.bmu.de/english/emissions_trading/current/aktuell/6943.php

⁴ Ср. 85/337/ ЕЕС от 27.6.1985: частные и общественные проекты должны подвергаться оценке их воздействия на окружающую среду („Umweltverträglichkeitsprüfung“).

⁵ Ср. Распоряжение ЕЕС № 761/2001 от 24.4.2001 о добровольном участии производственных предприятий в общественной системе экологического аудита.

⁶ Ср. Венское соглашение по проблеме защиты озонового слоя, соглашение по охране Дуная и т. д., смотри http://europa.eu.int/comm/environment/international_issues/agreements_en.htm .

⁷ Дальнейший негосударственный подход представляют собой добровольные так называемые самоограничительные соглашения, которые заключаются между отдельными производственными предприятиями или целыми экономическими отраслями в целях охраны окружающей среды.

Признание этих принципов и ратификация Орхусской конвенции обязывает не только ЕС⁸ и законодателей отдельных стран учитывать новые требования, но и административные органы и административное судопроизводство.

По своему содержанию Орхусская Конвенция опирается на три «столпа»:

1. Доступ к информации
2. Участие общественности в процессе принятия экологически значимых решений
3. Доступ к судопроизводству по вопросам защиты окружающей среды.

К пункту 1.

Принятие закона об обновлении существующего Закона «Об экологической информации»⁹ существенно упростило доступ к информации. В числе необходимых изменений Закона «Об экологической информации» он особенно выделил расширение понятия «административного органа» или «государственного ведомства». Под административным органом в смысле этого закона понимается:

- а) орган публичной администрации на национальном, региональном и прочем уровне,
- б) физическое или юридическое лицо, выполняющее на основании закона функции публичной администрации, включая конкретные обязанности, деятельность или услуги, связанные с окружающей средой,
- в) любые другие физические или юридические лица, которые под контролем органа или лица, названных в подпунктах а) или б), выполняют публичные задачи или функции, выполняют общественную работу или оказывают услуги, связанные с окружающей средой. (...)

В особенности факт вовлечения в сферу понятия «административного органа» юридических лиц, выполняющих функции публичной администрации, означает перенос обязанности предоставления экологической информации на те области, которые были ранее полностью от нее освобождены. Так, например, сбор и переработка мусорных отходов в Германии постепенно переходят из государственного сектора в частный. Однако это вовсе не означает, что с переходом данных функций к частным предприятиям население автоматически лишается возможности получения соответствующей экологической информации.

Орхусская Конвенция сознательно определила правовое понятие «экологической информации» очень широко - чтобы оставить как можно меньше исключенных из нее областей. Благодаря этому к экологической информации относятся и данные, выходящие за такие классические понятия охраны окружающей среды как вода, земля и воздух.

Статья 4 абз. 1 Конвенции провозглашает право общественности на предоставление ей экологической информации. Это право существует независимо от утверждения какого-либо интереса. Согласно Конвенции информация должна предоставляться в максимально сжатые сроки, не позднее одного месяца после поступления соответствующего запроса, что является более жестким требованием по отношению к государственным органам в сравнении с немецким законом «Об экологической информации».

Орхусская Конвенция – как и немецкий закон «Об экологической информации» – содержит полный список оснований для отказа в просьбе о предоставлении экологической информации (ст. 4 абз. 3 и 4 Конвенции).

Что касается важного на практике вопроса стоимости информации: Конвенция в ст. 4 абз. 8 разрешает ведомствам взимать плату за предоставление информации, которая не должна, однако, превышать разумного уровня.

⁸ Европейское Содружество уже также ратифицировало Конвенцию и издало различные правовые акты с целью приведения европейского права в соответствие с ее требованиями. К ним относятся:

- Директива 2003/4/ЕС от 28.01.2003 о доступе общественности к экологической информации
- Директива 2003/35/ЕС от 26.05.2003 об участии общественности в ходе разработки определенных связанных с изменением окружающей среды планов и программ
- Директива 2001/42/ЕС от 27.06.2003 о проверке воздействия определенных планов и программ.

Смотри подборку текстов на английском языке:

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l28066.htm> и общий адрес: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/> .

⁹ Environmental Information Act of 8 July 1994, <http://www.iuscomp.org/gla/> (German Law Archive).

К пункту 2.

Второй «столп» Орхусской Конвенции посвящен участию общественности в процессе принятия решений. К сожалению, недостаточное участие общественности при одобрении крупных проектов, оказывающих влияние на экологию, по-прежнему является очень распространенной практикой во многих странах Восточной и Центральной Европы. Ст. 6 Орхусской Конвенции, в которой регулируются вопросы участия общественности в ходе принятия крупных решений, можно рассматривать поэтому как большой шаг вперед. В ст. 6 абз. 1 Конвенции регулируется, для каких решений участие общественности необходимо. При этом она ссылается на каталог с 19-ю различными видами деятельности. Под видом деятельности понимаются отдельные области. Например, для энергетической сферы:

- нефте- и газоперерабатывающие заводы
- теплоэлектростанции
- установки для газификации и сжижения
- коксовые печи
- атомные электростанции, включая их демонтаж и вывод из эксплуатации
- установки для переработки облученного ядерного топлива

После определения о том, для каких видов деятельности требуется участие общественности, ст. 6 абз. 2 переходит к описанию административной процедуры принятия решения. Согласно Конвенции участие общественности начинается с того, что заинтересованные группы населения должны быть «адекватно, своевременно и эффективно» проинформированы о запланированных действиях. Заинтересованной общественностью является согласно ст. 2 абз. 5 «общественность, которая затрагивается или может быть затронута процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе». Неправительственные организации в сфере охраны окружающей среды, допущенные согласно внутригосударственному праву, считаются заинтересованными.

Наряду с подробно разработанной процедурой и участием заинтересованной общественности ст. 6 содержит формулировки целей, поясняющие функцию и смысл участия общественности в процессе принятия экологических решений: согласно ст. 6 абз. 4 каждая сторона должна обеспечить участие общественности уже на том этапе, когда еще открыты все пути для рассмотрения различных вариантов и возможно эффективное участие общественности. Это особенно важно для многоступенчатой процедуры.

Пример

Согласно § 10 Закона «О защите от вредных выбросов в окружающую среду» („Bundesimmissionsschutzgesetz“) процедура получения разрешения на эксплуатацию промышленной установки состоит из 8-ми отдельных этапов:

- (1) Подача письменного заявления, к которому прилагается необходимая техническая документация.
- (2) Опубликование ведомством в служебном вестнике и в местных ежедневных газетах намерений о получении данного разрешения. При этом указывается на то, что возражения со стороны третьих лиц могут быть учтены не позднее чем две недели спустя после окончания месячного срока опубликования документов о намерениях.
- (3) Публичное выставление заявления и сопроводительных документов в ведомстве, решающем вопрос о предоставлении разрешения, на срок в один месяц. Лица, заявившие возражения две недели спустя после окончания этого срока, не имеют больше права на участие в разъяснительном заседании. Если процедура по получению разрешения была проведена в соответствии с законом, то затронутые лица не вправе также обжаловать разрешение на эксплуатацию установки.¹⁰
- (4) Заслушивание позиции других ведомств, деятельность которых затрагивается в результате подачи заявления. Ведомство, ведущее процедуру предоставления разрешения, обязано при этом координировать прочие процедуры по получению разрешения, касающиеся заявленных намерений.
- (5) Разъяснительное заседание: в его ходе участниками должны быть обсуждены все своевременно заявленные возражения.

¹⁰ Сравни решение Федерального административного суда ФРГ - BVerwGE 60, 297 (301 ff.).

(6) Проверка экологической вредности намеченной к эксплуатации установки.¹¹

(7) Вынесение разрешения на эксплуатацию, если намерения заявителей не противоречат федеральному Закону «О защите окружающей среды от вредных выбросов» и другим применимым публично-правовым предписаниям.

(8) Вручение письменного заключения о выдаче запрашиваемого разрешения подателю заявления, а также всем лицам, заявившим возражение против объявленных намерений. В случае большого количества поступивших возражений (например свыше 300) вручение может быть заменено публичным оповещением.

Выданное согласно Закону о защите от вредных выбросов разрешение на эксплуатацию установки замещает все прочие необходимые для этого публично-правовые разрешения; оно устанавливает таким образом факт допустимости заявленных намерений с точки зрения публичного права. Кроме того данное разрешение исключает предъявление гражданско-правовых претензий со стороны соседей, которые пытались бы через суд требовать закрытия предприятия на основании совершаемых им выбросов (сравни §§ 13,14 Федерального Закона «О защите от вредных выбросов в окружающую среду»)¹².

К пункту 3.

Доступ к правосудию разработан конвенцией для трех случаев:

а) Ст. 9 абз. 1 регулирует возможности обжалования, когда административным органом было нарушено право на предоставление экологической информации. 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 данной статьи» может обратиться в суд с целью проверки.

Согласно ст. 9 абз. 1 предл. 2 судебному рассмотрению дела должна предшествовать «быстрая процедура» по «повторному рассмотрению дела» административным органом или другим независимым и беспристрастным органом.

б) Ст. 9 абз. 2 гласит:

«Каждая сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы соответствующие представители общественности,

(а) проявляющие достаточную заинтересованность

или в качестве альтернативного варианта

(б) считающие, что произошло нарушение права, когда это обусловлено в административных процессуальных нормах соответствующей стороны,

имели доступ к получению принятых решений в суде / и или в другом независимом 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 статьи 6 и, где это предусматривается в соответствии с национальными законами и без ущерба пункту 3 ниже, других соответствующих положений настоящей Конвенции».

в) В отличие от предыдущих двух возможностей перепроверки дела иск согласно ст. 9 абз. 3 Конвенции носит общий характер. Речь идет о возможности общей и всеобъемлющей судебной проверки при нарушениях против положений национального законодательства, относящихся к окружающей среде.

г) Согласно ст. 9 абз. 4 Конвенции для всех выше названных вариантов возможна предварительная правовая защита. Это означает, что по соответствующему заявлению судом еще до подачи иска могут быть вынесены временные распоряжения и приняты меры, если ввиду предстоящего решения государственных органов существует угроза нанесения непоправимого вреда.

Следствием ст. 9 абз. 2 Орхусской Конвенции для немецкого административного процесса явилось снижение требований, необходимых для подачи иска. Ранее в законе об административном судопроизводстве определялось, что иск допустим только в том случае, если в нем истец будет ссылаться на факт нарушения его собственных прав (§ 42 абз. 2 VwGO ФРГ). Это требование действует как для оспаривания административных

¹¹ Закон для проверки экологической вредности установки в версии от 5.09.2001, английская версия „Environmental Impact Assessment Act“ в интернете: <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/uvpg.pdf> .

¹² Не исключаются, напротив, возможные правовые требования, направленные на улучшение технических защитных механизмов или на возмещение нанесенного вреда в денежном эквиваленте.

актов, так и для принуждения административных органов к их изданию или к совершению действий, как, например, предоставление информации.

В соответствии с немецким процессуальным правом иск вправе подать только тот, кто убедительно ссылается на наличие у него субъективного публичного права¹³ и факт нарушения как раз этого права. Таким образом, совершенно сознательно ограничивается судебная правовая защита гражданина. Это ограничение было призвано не допустить того, чтобы третьи лица, не затронутые действиями власти в своих собственных правах, становились бы поверенными чужих интересов или общественности, привлекая к решению вопроса суд. В основе данного регулирования лежит следующий взгляд: правовая защита в административном судопроизводстве не является объективным средством для опротестования противоправных норм или противоправных действий. Да, гражданину предоставляется всеобъемлющая правовая защита от государственной власти – но для защиты или реализации своих собственных (законных и конституционных) прав.¹⁴

Однако, не во всех европейских правовых системах требования для подачи иска ограничиваются подобным образом. Например, французское административное право не знает этого ограничения,¹⁵ а казахское процессуальное право предлагает в ст. 279.1 пункт 1 и 2 более всеобъемлющее определение, по которому нарушение прав и свобод и охраняемых законом интересов граждан и юридических лиц оказывается достаточным для подачи публично-правового иска:

«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.»

Такая формулировка закона позволяет сделать вывод, что отдельный гражданин может потребовать через суд соблюдения законности просто в интересах общественности, или что общество охраны природы вправе подать в суд иск в интересах охраны природы. Ограничение в возможности подачи иска, которое призывало бы ссылаться на нарушение собственных прав, в казахском законе отсутствует. 16 (ВЫВОД ОШИБОЧНЫЙ-Вывод Баймолдиной и Борисова)

¹³ Субъективное публичное право уполномочивает гражданина требовать от государства осуществление какого-либо действия или бездействия для преследования своих собственных интересов.

¹⁴ Административный процесс в Германии – как и гражданский процесс – ведется как спор о праве, с той лишь разницей, что в нем господствует принцип расследования, и судья должен в конце концов прояснить обстоятельства дела.

¹⁵ Понятие «*interet pour agir*» толкуется французской судебной практикой очень широко. Так, любое лицо, имеющее прямую и личную заинтересованность в исходе правового спора, может обратиться в суд. В отличие от немецкого права вопрос о том, было ли нарушено какое-либо субъективное право этого лица (сравни § 42 II VwGO), не ставится. Такой упрощенный доступ в суд объясняется тем, что в рамках иска речь ведется не о защите субъективных прав личности, а об объективном контроле действий администрации. И в соответствии с этим задача граждан сводится в первую очередь к подаче сигнала для последующей проверки. Чтобы обеспечить как можно большему кругу лиц доступ к суду и добиться тем самым повсеместного административного контроля, допускается предъявление интереса как материальной, так и идеальной природы и классификация его как личный или как коллективный. Любой интерес в исходе дела принимается на рассмотрение. Практически истец может сослаться на нарушение любой правовой нормы вне зависимости от того, затронуло ли оно его личные или общественные интересы.

¹⁶ Ст. 279 ГПК Республики Казахстан выходит за рамки соответствующей ст. 255 ГПК РФ, которая называет права и свободы отдельного гражданина (в единственном числе), не упоминая при этом ни охраняемые законом интересы, ни юридические лица.

Постановление Пленума Верховного суда Республики Казахстан от 22.12.2000¹⁷ указывает в пункте 13 на то, что ст. 8 Гражданского процессуального кодекса предусматривает для третьих лиц или неопределенного круга лиц особую правовую основу процессуального осуществления их прав.¹⁸ Эта предусмотренная законодателем возможность находит свое отражение, например, в ст. 5 и 6 закона «Об охране окружающей среды», согласно которым граждане и общественные объединения вправе подавать в суд иск с целью прекращения деятельности предприятия, которое оказывает негативное влияние на окружающую среду. Однако, подача гражданами или общественными объединениями любого другого вида иска в интересах охраны окружающей среды не допускается в постановлении Пленума - с ссылкой на ст. 8 ГПК. Так, например, подача иска о возмещении нанесенного вреда относится к компетенции территориальных подразделений государственных органов по защите окружающей среды.¹⁹

В связи с этим возникает во-первых вопрос, отвечает ли такое толкование ГПК в 2001 году ратифицированной Республикой Казахстан Орхусской Конвенции, цели которой, сформулированные в ст. 9 абз. 2, позволяют допустить более широкое толкование закона. В пользу того же говорит и специальное регулирование ст. 279 ГПК, которая в случае публично-правовых споров должна иметь более высокий ранг, чем общее регулирование ст. 8 ГПК.

Кроме того, спрашивается, имеет ли смысл такое разделение компетенций для подачи иска: иски о возмещении вреда могут подаваться государственными органами, иски о прекращении деятельности предприятий – обществами охраны природы. Целесообразнее было бы с одной стороны расширить возможности обращения в суд для обществ охраны природы, а с другой – предоставить государственным органам полномочия по прекращению деятельности предприятия или лишению его лицензии. Цель и смысл Орхусской Конвенции состоял как раз в том, чтобы в интересах общественности наделить общества охраны природы процессуальными правами. Кроме названных видов иска есть к тому же другие, например, иск об использовании природоохранных технических установок (фильтров) или иск против подзаконной правовой нормы, которая противоречит законам об охране окружающей среды и является вследствие этого противоправной. Таким образом, пункт 13 Постановлений Пленума нуждается в дополнениях, которые позволят в более полной мере способствовать удовлетворению требований защиты окружающей среды.

Какое отражение нашли цели Орхусской Конвенции в немецком процессуальном праве? Закон об административном судопроизводстве предусматривает, что законом могут быть определены исключения из процессуальных требований для подачи иска. Подобное исключение было создано после ратификации Орхусской Конвенции в ходе внесения изменений в Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» (апрель 2002)²⁰.

Под заголовком «Участие общественных организаций» § 61 Закона «Об охране окружающей среды» был впервые для Германии введен иск от лица общественной организации – не в последнюю очередь в рамках осуществления целей Орхусской Конвенции. Он открывает общественным организациям доступ к административному судопроизводству в случае нарушения их прав участия в процедуре принятия многоступенчатых административных решений, которые признаются за обществами и объединениями в §§ 58, 60 Закона об охране окружающей среды. Эти права участия охватывают возможность получения информации и высказывания своей точки зрения и влекут за собой обязанность административного органа принять сделанные организацией высказывания во внимание. Кроме того общественная организация может потребовать реализации своего права участия в ходе идущей процедуры по установлению плана. Если в праве на участие в уже

¹⁷ Постановление Пленума Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 2000 года N 16 «О практике применения судами законодательства об охране окружающей среды».

¹⁸ Ст. 8 ГПК: «Государственные органы, юридические лица или граждане имеют право обратиться в суд с заявлением о защите прав и охраняемых законом интересов других лиц или неопределенного круга лиц в случаях, предусмотренных законом.»

¹⁹ Пункт 13: «Истцами по делам о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде, могут выступать территориальные подразделения государственных органов, осуществляющих функции охраны окружающей среды.»

Общественные объединения и граждане в силу статей 5 и 6 Закона "Об охране окружающей среды" вправе предъявлять в суд требования о прекращении хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, оказывающей отрицательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека.

Другие требования в защиту экологических интересов неопределенного круга лиц общественные объединения предъявлять не вправе, поскольку согласно статье 8 ГПК право на обращение в суд за защитой интересов неопределенного круга лиц возникает в силу прямого указания в законодательных актах.»

²⁰ Английская версия: "Federal Nature Conservation Act" of 25 March 2002, http://www.bfn.de/09/0907_bnatschg_en.pdf.

завершенной процедуре было незаконно отказано, это вне зависимости от причинной связи с этой ошибкой ведет к признанию установленного плана противоправным.

Согласно § 59 абз. 2 Закона «Об охране окружающей среды» иск вправе подавать только общественные организации, утвержденные Министерством охраны окружающей среды, удовлетворяющие предпосылкам абз. 1 № 1-6 (например, некоммерческая деятельность долгосрочного характера преимущественно по охране окружающей среды, осуществляемая как минимум в течение трех лет).

Правило § 61 абз. 1 №1 Закона об охране окружающей среды ограничивает возможность подачи иска определенными областями действий общественной организации:

«Утвержденная согласно § 59 общественная организация, не будучи ущемленной в собственных правах, вправе прибегать к средствам обжалования в соответствии с положениями закона об административном судопроизводстве против:

1. снятия запретов, наложенных с целью охраны окружающей среды в национальных парках, заповедниках и на прочих охраняемых территориях в рамках § 33 абз. 2. а также

2. решений по установлению плана, связанного с вмешательством в окружающую среду а также официальных разрешений, если участие общественности предусмотрено законом».

Иначе чем в предшествовавших проектах иск от общественных организаций распространяется теперь на утверждение плана, если предусмотрено участие общественности, а не на планы застройки.

Критики заслуживает то, что предоставляемое тем самым право подачи иска вопреки европейским тенденциям развития – в особенности вопреки далеко идущим планам Орхусской Конвенции – ограничивается некоторыми отдельными областями применения права охраны окружающей среды и не касается других «больных» тем, затрагивающих интересов организаций по охране окружающей среды.

В связи с этим уже давно существует мнение, что следовало бы издать директиву, обязывающую все ЕС-страны предоставить общественным организациям неограниченные процессуальные полномочия для подачи иска.²¹ Директивы ЕС обладают одним полезным качеством: если они достаточно конкретны, чтобы их можно было применить в качестве законов и если при этом они в соразмерный срок не были переложены в национальные законодательства, то по истечении этого срока граждане могут ссылаться на них как на национальные законы. Этим условиям удовлетворяют многие нормы Орхусской Конвенции.

²¹ Европейская Комиссия уже 24.10.2003 представила свои предложения по изданию директивы о доступе к судопроизводству в вопросах охраны окружающей среды. (т.н. Орхусская директива)