**Комитету по соблюдению Орхусской Конвенций**

**ЕЭК ООН, Женева**

**Процессуальная правосубъектность общественных организаций**

**(конституционно-правовой анализ)**

При обсуждении вопроса о процессуальной правосубьектности общественной организации по смыслу Орхусской Конвенции становится очевидным, что основным критерием для обращения в суд является факт нарушения права, но при этом не уделяется должного внимания тому, что функции суда не ограничиваются исключительно обсуждением факта нарушения прав.

Часто наличие процессуальной правосубъектности общественных организаций связывается с наличием “правовой заинтересованности” этих организаций. В данном случае, содержание термина “правовая заинтересованность” связывается с термином “правосудие”. При сопоставлении данных понятий становится очевидным, что основой для обращения в суд является как “субъективная”, так и “объективная” заинтересованность. При этом, в основе данного разграничения стоит двузначный смысл термина “право” – это “субъективное” право и “объективное” право. В случае общественных организаций, решающим является нарушение объективного права, так как только в этом случае может существовать интерес, вытекающий из общественных (публичных) отношений. Если даже он одновременно сопровождается нарушением субъективного права, то последнее, само по себе, не является основой для наделения общественной организации процессуальной правосубъектностью для обращения в суд с целью защиты общественных интересов. Иначе говоря, общественная организация выступает с защитой прав других лиц не в классическом понимании, или, как принято, по принципу “actio popularis”, а на основании “объективно-правовой заинтересованности”, то есть, в том случае, когда нарушается объективное право. Вместе с этим, не каждое нарушение объективного права является основой для возникновения процессуальной правосубъектности у общественных организаций. Таковым может считаться исключительно нарушение объективного права, которое имеет публичную значимость, исходит из публичных отношений и в котором, в силу своих уставных целей, НПО имеет “достаточную заинтересованность”.

Решением Конституционного Суда (далее-КС) Армении №906 от 07.09.2010 относительно Конституционности статьи 3, ч. 1, п. 1 “Кодекса об Административных Правонарушениях”[[1]](#footnote-2) (АПК) после слова “нарушил” выражение “его” дается разъяснение, почему именно общественные организации могут быть наделены правом на обращение в суд на основе “объективной правовой заинтересованности”.

Что касается того вопроса, может ли только нарушение субъективного права являться единственным условием обращения в суд, то,на основе анализа Гражданского процессуального кодекса РА и Административного процессуального кодекса РА, становится ясным, что это не так.

По нашему мнению, при обсуждении вопроса о процессуальной правосубъектности общественных организаций не совсем правомерно рассматривать только 18 и 19 статьи Конституции Армении[[2]](#footnote-3). Исчерпывающий ответ не дает также статья 6 Европейской Конвенции ''О правах и основных свободах человека''. Проблема в том, что эти правовые акты относятся исключительно к основным правам физических лиц, а процессуальные нормы в них закреплены постольку, поскольку они оцениваются как гарантии осуществления принципа доступности правосудия.

 Статья 42.1[[3]](#footnote-4) Конституции РА гласит о том, что по отношению к юридическим лицам можно применять нормы о правах и свободах человека. Необоснован также тот подход, согласно которому наличие данной формулировки достаточно для выяснения объема правосубъектности, в частности, процессуальной, у юридических лиц, в том числе и у общественных организаций.

В законе РА ''Об общественных организациях'' также закреплены некоторые положения, которые неоднозначно воспринимаются и вызывают научный спор. В ч.1 п.3 статьи 15 данного Закона[[4]](#footnote-5) определено, что общественные организации для выполнения своих уставных целей имеют право ''представлять и защищать свои права и законные интересы, а также права и законные интересы своих членов в органах государственной власти и местного самоуправления''.

При этом данное определение приводит к возникновению некоторых проблем:

* Общественная организация не может ограничиватся защитой прав и законных интересов своих членов только в вышеупомянутых органах и в суде, так как в статье 18 Конституции по отношению защиты прав не определены какие-либо оговорки, и речь однозначно идет о ''судебных и иных государственных органах'', при этом термин ''государсвтенный орган'' включает в себя так же органы местного самоуправления. Об этом было отмечено в некоторых решениях Конституционного Суда Армении.
* Неясно, по какому принципу не удостоился внимания вопрос о защите свобод лиц, так как в статье 15 Закона речь идет только о ''правах и законных интересах''. Но, как было отмечено в № 906 Решении КС от 07.09.2010, это определение, при соответствующих правовых урегулированиях, вовсе не исключает возможность наличия правомочия защиты прав и свобод других лиц у общественных организаций, которые имеют правовую заинтересованность.

Вместе с этим, нужно отметить, что Закон “Об Общественных организациях” совсем по-другому определяет статус общественной организации. Согласно статьи 3 этого закона, ''общественная организация (далее - организация) – это вид (некоммерческой) организации – общественного объединения, не преследующей цели получения прибыли и не распределяющей между ее участниками полученной прибыли, в которую, на основе общности интересов, в установленном законом порядке, объединились физические лица – граждане Республики Армения, иностранные граждане, лица без гражданства – в целях удовлетворения иных своих нерелигиозных духовных или нематериальных потребностей, **защиты прав и интересов их и других людей**, обеспечения материального и нематериального содействия общественности, ее отдельным группам, осуществления иной общественно полезной деятельности.

 При этом, в формулировке ‘’ **их и других ”** союз **''и''** имеет четкое правовое значение. Согласно ч.10 статьи 45 закона РА ''О правовых актах'' определено: ''При перечислении условий, когда наличие всех перечисленных условий обязательно, не может употребляться союз "или". В этом случае употребляется союз "и". Из этого следует, что статус общественных организаций может полностью соответствовать требованиям закона только при одновременном наличии обоих условий. Кроме этого, если в разных частях одного и того же закона существуют противоречия, то в отношениях физических или юридических лиц с органами государственной власти и местного самоуправления, должна быть применена та часть правового акта, которая более предпочтительна для физических или юридических лиц. Но мы не считаем, что в Законе РА ''Об общественных организациях'' существуют противоречия, так как для определения правомочий в статье 15 правовые возможности неисчерпывающие.

Что касается конституционности законодательства относительно процессуальной правосубъектности общественных организаций, то, еще по Решению КС №269 от 26.12.2000г., обсуждая конституционность Орхусской Конвенции, определено, что Армения имеет ряд обязательств, в том числе ''….обеспечение по внутригосударственному законодательству максимально упрощенных возможностей восстановления прав лиц, определенных Конвенцией,с помощью внесудебной системы и независимых лиц, вплоть до обеспечения доступности правосудия или создания системы для пересмотра или снижения финансовых и иных препятствий”.

КС пришел также к выводу, что, как Закон РА ''Об общественных организациях'' (ст.15, п.3), так и Административный процессуальный кодекс РА (ст. 3, п.1) не исключают возможность защиты прав других лиц со стороны общественных организаций по принципу “actio popularis” при соответствующей *“правовой заинтересованности”*. Основой для такого заключения стали статьи 18 и 19 Конституции РА, которые не исключают возможность ''обращения в суд с целью защиты прав других лиц''.

КС Армении также пришел к заключению, что, как международно-правовые документы, так и Конституция и действующее законодательство Республики *не исключают процессуальную правосубъектность общественных организаций при наличии “объективной правовой заинтересованности”.*

Право общественных организаций на обращение в суд для защиты прав других лиц по экологической части, в основном, связывается с Орхусской Конвенцией. Но она относится только к отдельным сферам общественных отношений по охране окружающей среды. В частности, статья 9 Конвенции “Доступ к правосудию'', относится только к спорам по вопросам участия общественности в принятии конкретных экологических решений (доступ к информации и участие общественности). Очевидно, что вопрос о доступе к правосудию данная Конвенция регулирует только с вышеупомянутой точки зрения, с определенной логической последовательностью – то есть доступ к правосудию – это норма-гарантия для выполнения двух предыдущих прав: право на доступ к информации и право на участие общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды.

Все международо-правовые документы, относящиеся к данной проблеме, признают такую правосубьектность общественных организаций и подчеркивают необходимость ее закрепления в национальном законодательстве. “Каждое государство вправе расширить круг лиц, которые могут иницитировать судебное разбирательство и включить в него, к примеру, третьих лиц, затрагиваемых актом”[[5]](#footnote-6). Так, Европейская Комиссия «Демократия через право» (Венецианская комиссия) выразила следующую позицию: “Приоритетно, что каждый имеет право обжаловать решение на том основании, что оно нарушает его права. Однако, *если решение непосредственно не нарушило его права, то предоставление права на обжалование – задача национального законодательства».*

Согласно Поручению (2004)20 Комитета Министров Совета Европы “О судебном контроле над административными актами” от 15 дек. 2004 г.: «Государства-участники Совета Европы поощряют обсуждение вопроса о том, должен ли судебный контроль быть доступным также для обьединений или других лиц или органов, которые вправе защищать коллективные или же общинные интересы. *Рекомендация применяется исключительно к случаям, когда права или интересы затрагиваются напрямую.* Это значит, что между актом и соответствующими правами и интересами должна быть *очевидная связь*. Если связь между оспариваемым актом и нарушенным правом незначительная и отдаленная, Рекомендация не применяется”[[6]](#footnote-7).

Как в международной практике, так и на национальном уровне нет абсолютного права представлять третьих лиц. Для доступа к правосудию, согласно Решению КС, *необходимо создание критериев для доступа к правосудию.* Государство через Закон может установить обьективные критерии. Однако необходимы превентивные меры для недопущения злоупотребления этим правом, так как в таком случае общественный интерес может быть ущемлен. Необходимо тщательное изучение судебных дел в этой области. Позиция КС – улучшить ситуацию в этой сфере, так как даже международная практика не имеет четких критериев “правовой заинтересованности”. И в этой связи было бы полезно в национальном законодательстве раскрыть содержание института *“заинтересованная общественность”, “достаточная заинтересованность”.*

Такими критериями могли бы стать, например, своевременное обращение НПО за получением экологической информации; активное участие в общественных слушаниях по проекту, делая предложение по улучшению проекта; внесение аргументированных изменений и дополнений в проект ОВОС и т.д. Указанная документация поможет суду в его решении о признании НПО в качестве заинтересованной.

Таким образом, на наш взгляд, системный подход к интерпретации трех пилларов Орхусской Конвенции, следование внутренней логики Конвенции приводит к применению статьи 9, где основные шаги закреплены в п. 1 ст. 9: Это право доступа к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию через формулирование правового и филосовского основания этих прав. Это показывает, что отмеченные права не являются результатом “сами по себе”, а их значение состоит именно в том, что они – средство для достижения защиты материального права – жить в здоровой благоприятной природной среде (есть, однако, иное толкование ссылки на это право как выражение намерений, а не субьективное право).

Основная роль, отводимая общественности, по духу Конвенции – это не столько выявлять недостатки и критиковать планируемые мероприятия, сколько оказывать содействие уполномоченным ведомствам в проведении более точной, научно обоснованной экологической политики.

Изучение содержания жалобы от общественной организации “Экодар” в Комитет по Соблюдению Орхусской Конвенции с позиции судебной правосубьектности (ст. 9., п. 2, 3, 4) общественной организации приводит к выводу о том, что были соблюдены нормы национального законодательства в этой сфере.

Одновременно констатируем, что есть необходимость в дополнении и корректировке национального законодательства, особенно с точки зрения критериев определения “правовой заинтересовнности” с целью следования философии Орхусской Конвенции и ее соблюдения.

Координатор Орхусской Конвенции в Армении

Проф. А. Искоян

**25.09.2012**

1. ###  КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ, *Принят 28.11.2007*

### Статья 3. *Право на обращение в административный суд*     *1. Любое физическое или юридическое лицо вправе обращаться в Административный суд в порядке, установленном настоящим Кодексом,  если сочтет, что административными актами, действиями или бездействием государственных органов или органов местного самоуправления либо их должностных лиц:    1) нарушены или могут быть непосредственно нарушены его права и свободы, закрепленные Конституцией, международными договорами, законами и иными правовыми актами Республики Армения, в том числе, если:*    а. созданы препятствия для осуществления этих прав и свобод,    б. не обеспечены условия, необходимые для осуществления этих прав, которые, однако, должны были быть обеспечены в силу Конституции, международного договора, закона или иных правовых актов Республики Армения;    2) на него неправомерно возложено какое-либо обязательство;    3) оно в  административном порядке неправомерно привлечено к административной ответственности.

 [↑](#footnote-ref-2)
2. ***Статья 18.***Каждый имеет право на эффективные средства правовой защиты своих прав и свобод в  судебных, а также иных государственных органах.

Каждый имеет право на защиту своих прав и свобод всеми средствами,  не запрещенными законом.

Каждый имеет право для защиты своих прав и свобод получать содействие Защитника прав человека по основаниям и в порядке, которые установлены законом.

Каждый в соответствии с международными договорами Республики Армения имеет право обращаться с просьбой о защите своих прав и свобод в международные органы по защите прав и свобод человека.

***Статья 19* .** Каждый для восстановления своих нарушенных прав, а также выяснения обоснованности предъявленного ему обвинения имеет право на публичное рассмотрение своего дела в разумные сроки независимым и беспристрастным судом в условиях равенства, с соблюдением всех требований справедливости. [↑](#footnote-ref-3)
3. ***Статья 42.1.***Основные права и свободы человека и гражданина распространяются также на юридических лиц постольку, поскольку эти права и свободы применимы к ним по своей сути. [↑](#footnote-ref-4)
4. **Статья 15. *Права организации***

1. Организация для осуществления предусмотренных ее уставом целей имеет право:

3) в установленном законом порядке представлять и защищать права и законные интересы организации и ее членов в других организациях, суде, органах государственного управления и местного самоуправления; [↑](#footnote-ref-5)
5. Рекомендация (2004) 20 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам по судебному пересмотру административных актов.(Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, N 2) п.38 [↑](#footnote-ref-6)
6. Рекомендация (2004) 20 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам по судебному пересмотру административных актов.(Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, N 2) п.39 [↑](#footnote-ref-7)