

АНАСТАСИЯ АЛЕКСЕЕВНА СОФРОНОВА

аспирант кафедры зоологии и экологии эколого-биологического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)

ansofronova@yandex.ru

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ФИНЛЯНДИИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Судебная система Финляндии состоит из судов общей юрисдикции и административных судов, которые осуществляют правосудие по вопросам охраны окружающей среды. Экологические правонарушения, в том числе совершенные должностными лицами, органами местного самоуправления или иными органами власти, подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции, а оспаривание решений органов власти происходит в административных судах различных уровней. В статье рассматриваются понятие административной ответственности как одной из важнейших форм защиты экологических прав человека и ее законодательное регулирование, устройство системы административных судов и доказывается их эффективность на примерах из судебной практики.

Ключевые слова: экологическое правонарушение, юридическая ответственность, судебная система, административные суды, экологические центры

Гарантией права человека на благоприятную окружающую среду является предусмотренная законодательно и доступная для реализации возможность обращения в специализированные органы для защиты своих интересов и восстановления нарушенных прав – не исключая и тех случаев, когда вина за такое нарушение лежит на органах государственной власти или их представителях.

Согласно положениям параграфа 98 главы 9 Конституции Финляндии, судебная система Финляндии состоит из судов общей юрисдикции и административных судов, а также предусматривает создание специализированных судов, которые осуществляют правосудие по специально определенным категориям дел – например, существуют Страховой и Рыночный суды.

Суды общей юрисдикции – Верховный суд, уездные суды и надворные суды (апелляционная инстанция) – разрешают гражданские и уголовные дела, а административные суды рассматривают дела, возникающие из публичных правоотношений. В административном процессе Финляндии в экологических спорах, как в публичных, так и в делах частного интереса, судебная власть играет важную роль. Однако больший вес имеют случаи, затрагивающие общественные интересы и дела государственной политики [4; 295–297].

В систему административных судов входят Высший административный суд, шесть региональных административных судов, а также административный суд Аланских островов, в задачу которых входит разрешать споры, находящиеся под юрисдикцией Закона об административном производстве (586/1996). Высшие судебные органы осуществляют надзор за судопроизводством по делам, находящимся под сво-

ей юрисдикцией, а также обладают правом законодательной инициативы (параграф 99 главы 9 Конституции).

До судебной реформы, проведенной в марте 2000 года, в стране действовали так называемые водные суды, или административные суды по водным делам [4; 55]. Их создание установил Закон о воде 1061 года. Под юрисдикцию Водного суда попадали дела о правоотношениях, в которых принимали участие разрешительные органы власти. Особенностью Водного суда было то, что помимо председателя суда в его состав входили два эксперта, не являющиеся юристами, но имеющие техническое и естественно-научное образование. Решения подлежали обжалованию в Высшем водном суде, который работает и в настоящее время как Апелляционный или Административный суд Вааса (создан в 1999 году).

Административный суд Вааса – главный судебный орган Финляндии, в чью компетенцию входит разрешение дел, связанных исключительно с защитой окружающей среды и водным правом; также он является апелляционной инстанцией. В состав суда входят двое судей и постоянный эксперт, имеющий техническое и экологическое образование [7; 51–55].

Согласно статье 61 Закона о сохранении природы (1096/1996) и статье 97 Закона об охране окружающей среды (86/2000), право на обжалование имеют те лица, чьи права или интересы были нарушены. Это могут быть физические или юридические лица, а также местные органы власти, если вопрос не связан с компенсацией: муниципалитет, в котором осуществляется деятельность, связанная с воздействием на окружающую среду, Центр экономического развития, транспорта и окружающей среды и комитеты по охране окружающей среды, где проис-

ходит деятельность или находящихся в зоне ее воздействия. В таком случае статьей 31 и пунктом 2 статьи 48 Закона о сохранении природы, а также пунктом 2 статьи 97 Закона об охране окружающей среды предусмотрено право на обжалование для зарегистрированных местных или региональных ассоциаций, целью которых является содействие сохранению природы или охране окружающей среды. Кроме того, организации, действующие в интересах землевладельцев, могут обжаловать решения правительства об утверждении национальной программы сохранения природы.

В региональные административные суды обжалуются решения органов публичной власти, в том числе по такой категории, как охрана окружающей среды, строительство и вопросы землепользования (выдача экологических лицензий и разрешений на строительство) [8; 190].

Глава 14 Закона об охране окружающей среды (86/2000) устанавливает порядок обжалования решений органов власти, принятых по вопросам, регулируемых Законом. В первую очередь жалоба должна быть представлена в орган, принявший решение, а затем оно может быть обжаловано в Административном суде города Вааса, а на решение последнего подается апелляция в Верховный административный суд (статья 96, пункты 1 и 5).

Закон о сохранении природы (1096/1996) в статьях 61–63 также определяет условия, на которых может быть подана апелляция на решения органов власти в случаях, если они противоречат законодательству Финляндии. Так, в Высшем административном суде рассматриваются жалобы на решения правительства или министерства. Решения других органов, таких как Лесная служба (Metsähallitus), Институт окружающей среды Финляндии, НИИ леса Финляндии или один из центров экономического развития, транспорта и окружающей среды, обжалуются в административных судах, согласно статье 12 Закона о применении административного права (586/1996). Это означает, что обращение подается либо по территориальному признаку в соответствующий суд, либо в административный суд, юрисдикция которого распространяется на ту территорию, которой был причинен наибольший вред, либо, если определить это невозможно, в Административный суд города Хельсинки (статья 12, пункт 3).

По статистике экологические споры составляют почти 20 процентов от дел, рассматриваемых в Высшем административном суде. К ним относятся споры, связанные с борьбой с загрязнением, управлением водными ресурсами, охраной природы, планированием землепользования, получением разрешений на строительство и снос зданий, отходами, планированием дорог, горнодобывающей промышленностью, лесным хозяйством, охотой, рыбалкой и иными вопросами [7; 56].

В соответствии с международным принципом «загрязнитель платит», провозглашенным рекомендацией С(72)128 Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1972 году, правонарушитель обязан возместить расходы на устранение вредных последствий своей деятельности и выплатить компенсацию за загрязнение окружающей среды в объеме, установленном решением властей для того, чтобы окружающая среда вернулась в приемлемое состояние (статья 1, пункт А).

Ответственность за экологические правонарушения в Финляндии также регулируется Законом о компенсации за экологический ущерб № 737 от 01.01.1996 с поправками от 01.07.2011.

Согласно статье 7 Закона, компенсация выплачивается в случаях, когда деятельность лицом на определенной территории был нанесен экологический ущерб, к которому относят загрязнение воды, воздуха или почвы и иные неблагоприятные последствия.

Совершение экологического правонарушения, в котором отсутствует состав преступления, влечет административную ответственность; уголовная ответственность наступает в результате совершения экологических преступлений. Долгое время финский законодатель уделял мало внимания уголовной ответственности за экологические преступления. До 1995 года считалось, что роль уголовного права в защите окружающей среды «сравнительно невелика, поскольку только малая часть глобального загрязнения вызвана противоправными действиями» (перевод наш) [8; 190]. Доктор Пекка Вихервуори, исследуя вопросы отношения между экологическим и уголовным правом в Финляндии, отмечает, что традиционный подход базируется на том убеждении, что законы или нормативные упущения как таковые не могут быть противоправными с точки зрения уголовного права, несмотря на последовавшее за их применением загрязнение или иные негативные последствия.

В настоящий момент основы уголовной ответственности за экологические преступления в Уголовном кодексе Финляндии устанавливаются главами 48 и 48(а): таким образом, разделены экологические преступления (6 общих составов) и преступления против охраны природы (11 специальных составов, классифицированных по объекту правонарушения).

Из положений финского Уголовного кодекса можно вывести следующее определение экологического преступления: это уголовное деяние, совершенное намеренно или в результате неосторожности или грубой неосторожности и послужившее причиной загрязнения окружающей среды, вредных изменений в ней, возникновения опасности для здоровья. Часть экологических преступлений, однако, относят к группе экономических преступлений, руководствуясь

их причинами. Должностные лица, представители органов власти и юридические лица могут быть субъектами экологических преступлений. Глава 40 УК Финляндии «Должностные преступления» выделяет такие составы, как нарушение служебных обязанностей (статья 9) и нарушение служебных обязанностей вследствие небрежности (статья 10).

Из положений Уголовного кодекса Финляндии и судебной практики можно выделить четыре основных случая, в которых наступает ответственность за экологическое правонарушение. Во-первых, лицо несет юридическую ответственность при осуществлении незаконной деятельности, то есть без получения лицензии, положительного решения или разрешения, согласно закону или постановлению. Например, правонарушением является хранение химических веществ без соответствующего разрешения или загрязнение воды, несанкционированный промышленный выброс вредных веществ в атмосферу (статья 1 главы 48 УК Финляндии). Во-вторых, даже лицензированная деятельность может привести к неблагоприятным экологическим последствиям: например, после длительного воздействия обнаруживается побочный эффект, вызываемый химическими веществами. Третий случай ответственности связан с легальной деятельностью, приведшей, однако, к аварии, вне зависимости от того, проявились ли ее последствия немедленно или через несколько лет. Четвертый случай – загрязнение окружающей среды на участках, которым было найдено новое применение [3; 33].

Разветвленная система административных судов Финляндии защищает экологические права граждан, нарушенные незаконными или ошибочными решениями органов исполнительной власти и должностных лиц.

В качестве яркого примера нарушения и последующего решения проблемы можно привести загрязнение, произошедшее в районе Мюллюпуро на северо-востоке Хельсинки, который в 1954–1962 годах служил городской свалкой, куда в дополнение к обычным отходам попадали промышленные отходы. В 1998 году при строительстве жилого района на месте бывшей свалки были произведены дренажные работы, в результате которых было установлено, что в почве содержится повышенный уровень цианида, а также высокая концентрация полиароматических углеводородов. Несмотря на отсутствие непосредственной опасности для здоровья жителей, грунт был признан загрязненным, вследствие чего пришлось снести несколько высотных домов и изменить парковую зону. Город Хельсинки был вынужден выплатить жителям компенсацию [3; 33]. Законодательство Финляндии не выделяет охрану почв в отдельную отрасль. Стандарты контроля рационального использования

и охраны почв включены в законы, касающиеся строительства, сельского и лесного хозяйства, охраны природы. К данной ситуации в первую очередь применимы положения Закона об охране окружающей среды, статья 14 которого запрещает загрязнение почвы и грунтовых вод, а пункт 6 статьи 31 требует получения разрешения на эксплуатацию загрязненных почв. Глава 14 Закона определяет порядок их использования и административную ответственность за его нарушение.

В январе 2014 года в апелляционном порядке в Высшем административном суде было рассмотрено дело об обесценивании окружающей среды [2]. Центр экономического развития, транспорта и окружающей среды (ELY-центр) исторической области Хяме вынес решение о запрете рубок и выделении площади размером в 3,7 га для селекции и создания зоны отдыха белок-летяг на основании того, что в ее пределах были найдены следы их обитания. Компания, производящая лесозаготовки, посчитала, что ограничение касается слишком обширной территории, которую по большей части занимают ценные породы деревьев, и потребовала сокращения ее до 1 га местности, достаточно-го, по ее мнению, для проведения исследований и обитания и воспроизведения популяции. ELY-центр Хяме указал на необходимость применения чрезвычайных мер для сохранения вида, поскольку при принятии решений следует руководствоваться природоохранными, а не экономическими соображениями, а лесной пояс, который компания, заключившая договор с муниципалитетом, планировала оставить после вырубки, будет слишком узким, и обитающие в нем белки-летяги останутся незащищенными и будут быстро истреблены природными врагами. Рассмотрев вопрос, административный суд города Хямеенлинна отклонил жалобу, ссылаясь на законодательство. В частности, на Закон об охране природы № 1096 от 20.10.1996, который в статье 72а главы 10 запрещает уничтожение мест, необходимых для репродукции и рекреации белки-летяги. По итогам апелляции Высший административный суд отменил как решение ELY-центра, так и постановление административного суда города и отправил решение экологического центра на повторное рассмотрение, постановив, что указанная площадь защитной зоны отчуждения все же является чересчур большой и его исполнение приведет к значительным потерям (до 100 тыс. евро дохода от продажи древесины) для землевладельца. Прецедентов о защите белок-летяг к моменту вынесения решения не существовало [2].

Стороной в споре об экологическом правонарушении часто является муниципалитет. В качестве примера можно привести судебную практику по делу, рассмотренному 20 сентября

2005 года Апелляционным судом Рованиеми RHO:2005:13 «Обесценивание окружающей среды». В качестве ответчика по иску прокуратуры о причинении экологического ущерба выступал муниципалитет Пюхянта – это небольшое образование в провинции Северная Остроботния, состоящее из пяти деревень.

Статья 3 главы 48а Уголовного кодекса Финляндии предусматривает обвинение в намеренном или совершенном по неосторожности изменении окружающей среды. Без согласия собственников в целях муниципального строительства муниципалитет произвел вырубку деревьев в деревне Исо-Ламуярви, что могло привести к серьезному ухудшению состояния окружающей среды. В уголовном преследовании прокуратуре, подавшей иск, было отказано: расследование выявило, что действия были совершены непреднамеренно и не был причинен серьезный ущерб (статьи 6 и 7 главы 3 УК Финляндии).

Районный суд приговорил муниципалитет к штрафу за экологическое правонарушение. Ответчик подал апелляцию, настаивая на снятии обвинения, а также на том, чтобы судебные

издержки оплатило государство, ссылаясь на то, что муниципалитет действовал добросовестно, вырубка производилась в связи со строительством, а причиненные убытки не повлекли вреда, достаточного для судебного преследования. Кроме того, для возмещения вреда на территории муниципалитета были высажены 30 саженцев. Сторона обвинения, в свою очередь, просила отклонить апелляцию, заявляя, что решение районного суда было справедливо, а ответчик должен был получить разрешение для производства работ по рубке леса. Апелляционный суд города Рованиеми вынес решение о признании муниципалитета виновным в умышленной вырубке деревьев. Принимая во внимание степень возможных долгосрочных последствий, суд посчитал, что ущерб, причиненный муниципалитетом, является значительным, а приговор, вынесенный районным судом, – законным и справедливым [6].

Таким образом, разветвленная система административных судов Финляндии успешно защищает экологические права граждан, нарушенные незаконными или ошибочными решениями органов исполнительной власти и должностных лиц.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Judicial Procedure in the Administrative Court. Oikeuslaitos, 2015. Available at: <http://www.oikeus.fi/en/index/esitteet/oikeudenkayntihallintooikeudessa.html>
2. KHO: 2014:13 Korkein hallinto-oikeus, 2014. Available at: <http://www.kho.fi/>
3. Lehtinen S. Ympäristörikoksista ympäristövastuuseen. Turku, 2010. 53 s.
4. Mäntylä N. Luonnon edustajien puhevalta. Helsinki, 2010. 379 s.
5. Pessi H. Luonnon suojeleluueen perustaminen ja siitä tehtyjen valitusten käsitteily hallintooikeudessa. Hyvinkää, 2011. 49 p.
6. RHO:2005:13 Oikeuslaitos, 2011. Available at: <http://www.oikeus.fi>
7. Vihervuori P. Environmental law and administrative courts in Finland // Journal of court innovation. 2010. № 3. P. 51–60.
8. Vihervuori P. Finnish Environmental Law: an Overview. Northern European Law. North European Environmental Law. Helsinki, 1995. P. 170–191.

Sofronova A. A., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

LEGAL RESPONSIBILITY OF FINNISH AUTHORITIES FOR ENVIRONMENTAL OFFENCE

The judicial system of Finland consists of courts of general jurisdiction and administrative courts that administer justice in environmental matters. Environmental offence, including the ones committed by the countries' officials, local authorities and other authoritative bodies, is a subject to review by the court of general jurisdiction. Impeachment of judgments takes place in administrative courts at various levels. The article deals with the definition of the term “administrative responsibility” as one of the most important forms protecting environmental rights of the people. The system of administrative courts' organization is studied, and it's efficiency is substantiated on the examples gained from judicial practice.

Key words: environmental offence, legal responsibility, judicial system, administrative courts, environmental centers

REFERENCES

1. Judicial Procedure in the Administrative Court. Oikeuslaitos, 2015. Available at: <http://www.oikeus.fi/en/index/esitteet/oikeudenkayntihallintooikeudessa.html>
2. KHO: 2014:13 Korkein hallinto-oikeus, 2014. Available at: <http://www.kho.fi/>
3. Lehtinen S. Ympäristörikoksista ympäristövastuuseen. Turku, 2010. 53 s.
4. Mäntylä N. Luonnon edustajien puhevalta. Helsinki, 2010. 379 s.
5. Pessi H. Luonnon suojeleluueen perustaminen ja siitä tehtyjen valitusten käsitteily hallintooikeudessa. Hyvinkää, 2011. 49 p.
6. RHO:2005:13 Oikeuslaitos, 2011. Available at: <http://www.oikeus.fi>
7. Vihervuori P. Environmental law and administrative courts in Finland // Journal of court innovation. 2010. № 3. P. 51–60.
8. Vihervuori P. Finnish Environmental Law: an Overview. Northern European Law. North European Environmental Law. Helsinki, 1995. P. 170–191.

Поступила в редакцию 26.01.2015