



Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Пятая сессия

Маастрихт, Нидерланды, 30 июня – 1 июля 2014 года
Пункт 5 b) предварительной повестки дня

**Процедуры и механизмы, способствующие
осуществлению Конвенции: механизм соблюдения**

Соблюдение Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии его обязательств по Конвенции*

Доклад Комитета по соблюдению

Резюме

Настоящий документ подготовлен Комитетом по соблюдению во исполнение просьбы, изложенной в пункте 10 решения IV/9 Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1), и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пунктах 13 b), 14 и 35 приложения к решению I/7 о рассмотрении соблюдения (ECE/MP.PP/2/Add.8).

* Документ представлен позже установленного срока ввиду короткого промежутка времени между сорок четвертым совещанием Комитета по вопросам соблюдения и сроком представления документов для пятой сессии Совещания Сторон, а также необходимости проведения дополнительных консультаций по данному документу перед его представлением.

GE.14-03299 (R)



* 1 4 0 3 2 9 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



В документе рассматривается прогресс, достигнутый Соединенным Королевством в межсессионный период в выполнении решения IV/9i Совещания Сторон о соблюдении Соединенным Королевством его обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1).

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|--|---------------|-------------|
| I. Введение – решение IV/9i Совещания Сторон..... | 1–12 | 4 |
| II. Краткая информация о последующих шагах..... | 13–38 | 7 |
| III. Рассмотрение и оценка Комитетом | 39–64 | 15 |
| A. Меры по обеспечению доступного уровня издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9..... | 40–56 | 15 |
| B. Достаточность системы в целом для устранения или уменьшения финансовых препятствий, затрудняющих доступ к правосудию | 57–58 | 23 |
| C. Процессуальные сроки подачи заявлений о проведении разбирательства в порядке судебного надзора | 59–64 | 23 |
| IV. Выводы и рекомендации..... | 65–67 | 26 |
| A. Основные выводы | 65 | 26 |
| B. Рекомендации | 66–67 | 26 |

I. Введение – решение IV/9i Совещания Сторон

1. На своей четвертой сессии (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), приняло решение IV/9i о соблюдении Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии своих обязательств по Конвенции (см. ECE/MP.PP/20011/2/Add.1)¹.

2. В этом решении Совещание Сторон (СС) одобрило выводы Комитета в отношении трех сообщений – АССС/С/2008/23 (ECE/MP.PP/С.1/2010/6/Add.1), АССС/С/2008/27 (ECE/MP.PP/С.1/2010/6/Add.2) и АССС/С/2008/33 (ECE/MP.PP/С.1/2010/6/Add.3)² – и приветствовало содержащиеся в них рекомендации. Оно предложило соответствующей Стороне периодически – в феврале 2012 года, в феврале 2013 года и за шесть месяцев до пятой сессии СС (СС-5) (т.е. к 30 декабря 2013 года) – представлять Комитету информацию о проделанной ею работе по выполнению рекомендаций Комитета.

3. В отношении сообщения АССС/С/2008/23 Комитет пришел к выводу, что с точки зрения требований пункта 4 статьи 9 Конвенции к упоминаемым в пункте 3 статьи 9 процедурам, которые должны быть справедливыми и беспристрастными, тот факт, что в обстоятельствах данного дела авторы были обязаны нести полные издержки, а оператор был вообще освобожден от каких-либо расходов, представляет собой, строго говоря, несоблюдение пункта 4 статьи 9 Конвенции. В отсутствие доказательств того, что несоблюдение пункта 4 статьи 9 являлось следствием системной ошибки, Комитет воздержался от вынесения рекомендаций по данному делу.

4. В отношении сообщения АССС/С/2008/27 Комитет установил, что возбужденное автором сообщения разбирательство в порядке судебного надзора относится к сфере действия пункта 3 статьи 9 Конвенции, и поэтому на него распространяются также и требования пункта 4 статьи 9 Конвенции; что ввиду размера присужденной к уплате по этому делу суммы, составившей 39 454 фунта стерлингов, судебные издержки оказались недоступно высокими; и что по смыслу пункта 4 статьи 9 эти издержки были распределены несправедливо, что равнозначно несоблюдению Конвенции. Он рекомендовал соответствующей Стороне рассмотреть свою систему распределения издержек в случаях подачи ходатайств об осуществлении судебного надзора в сфере действия Конвенции и предпринять практические и административные меры для обеспечения того, чтобы издержки в таких случаях распределялись справедливо и не были недоступно высокими.

5. Наконец, в отношении сообщения АССС/С/2008/33 Комитет установил, что:

¹ Решения Совещания Сторон, касающиеся соблюдения Конвенции Сторонами, и документы, связанные с последующей деятельностью по их осуществлению, доступны на веб-сайте Конвенции по адресу <http://www.unece.org/env/pp/ccimplementation.html>.

² Сообщения и другие связанные с ними документы, включая, в соответствующих случаях, выводы и рекомендации Комитета, доступны на веб-сайте Конвенции по адресу <http://www.unece.org/env/pp/ccimplementation.html>.

а) не обеспечив, чтобы затраты по всем судебным процедурам, охватываемым статьей 9, не были недоступно высокими, и в частности чтобы законодательные или судебные органы дали какие-либо четкие, юридически обязывающие указания на этот счет, соответствующая Сторона не соблюла пункт 4 статьи 9 Конвенции;

б) вся система в целом не создает условий для "устранения или уменьшения финансовых ...препятствий для доступа к правосудию", т.е. для решения вопроса, который Сторонам Конвенции предписывается рассмотреть в пункте 5 статьи 9 Конвенции;

с) не установив четкого процессуального срока подачи заявлений о проведении разбирательства в порядке судебного надзора и не определив точной даты, от которой отсчитывается этот срок, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 4 статьи 9 Конвенции;

д) не приняв необходимых законодательных, регулирующих и других мер по созданию четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений пункта 4 статьи 9, соответствующая Сторона также не обеспечила соблюдение пункта 1 статьи 3 Конвенции.

6. В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 Комитет рекомендовал данной Стороне:

а) пересмотреть свою систему распределения издержек по экологическим делам, подпадающим под действие Конвенции, и принять практические и законодательные меры с целью преодоления проблем, указанных в пунктах 128–136 выводов Комитета, для обеспечения того, чтобы такие процедуры:

i) были справедливыми и беспристрастными и не были недоступно дорогостоящими;

ii) образовывали четкую и открытую структуру;

б) пересмотреть свои правила, касающиеся сроков подачи заявлений о проведении разбирательства в порядке судебного надзора, о которых говорится в пункте 139 его выводов, для обеспечения того, чтобы соответствующие законодательные меры носили справедливый и беспристрастный характер и образовывали четкую и открытую структуру.

Разбирательство посредством упрощенной процедуры

7. 10 сентября 2010 года в Комитет по соблюдению поступило сообщение АССС/С/2010/45 относительно соблюдения Соединенным Королевством (Англия и Уэльс) положений Конвенции, касающихся доступа к правосудию. На своем двадцать девятом совещании (Женева, 21–24 сентября 2010 года) Комитет в предварительном порядке решил, что сообщение является приемлемым, но что затрагиваемые в нем правовые вопросы уже рассматривались Комитетом при обсуждении предыдущих сообщений, касавшихся соблюдения Соединенным Королевством обязательств по Конвенции (например, АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33), и постановил применить упрощенную процедуру разбирательства в соответствии с процедурным решением, принятым на его двадцать восьмом совещании (Женева, 15–18 июня 2010 года) (ECE/MP.PP/C.1/2010/4, пункты 45 и 46).

8. В письме от 27 марта 2011 года автор сообщения оспорил решение Комитета о применении упрощенной процедуры; в ответ на высказанную Комитетом на его тридцать втором совещании (Женева, 11–14 апреля 2011 года) просьбу

обосновать свои утверждения автор 12 июня 2011 года представил дополнительную информацию, включая новые утверждения о несоблюдении Соединенным Королевством положений Конвенции, касающихся участия общественности и доступа к правосудию.

9. На своем тридцать третьем совещании (Женева, 27 и 28 июня 2011 года) Комитет подтвердил, что он не намерен рассматривать какие-либо вопросы, уже рассмотренные в его выводах по сообщениям АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33. В отношении новых утверждений, приведенных в письме автора сообщения от 12 июня 2011 года, Комитет отметил, что в новом сообщении АССС/С/2011/60 (Соединенное Королевство) (см. ниже), поднят ряд аналогичных вопросов.

10. 28 марта 2011 года Комитет по соблюдению получил сообщение АССС/С/2011/60 относительно соблюдения Соединенным Королевством (Англия и Уэльс) положений Конвенции об участии общественности и доступе к правосудию. На своем тридцать третьем совещании Комитет в предварительном порядке постановил, что данное сообщение является приемлемым и что утверждения автора сообщения АССС/С/2011/60 имеют схожие черты с новыми утверждениями, исходящими от автора сообщения АССС/С/2010/45. Комитет принял решение применить свою упрощенную процедуру рассмотрения к следующим вопросам, поднятым в этих двух сообщениях:

а) соответствует ли применяемая судами соответствующей Стороны процедура разбирательства в надзорном порядке критериям материально-правовой законности, установленным в статье 9 Конвенции (поскольку Комитет уже рассмотрел этот вопрос в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33, и ему не было представлено новой информации, которая побудила бы его к пересмотру своих выводов);

б) являются ли судебные издержки, связанные с разбирательством в надзорном порядке, недоступно высокими (поскольку Комитет обстоятельно и конкретно рассмотрел этот вопрос в своих выводах по сообщениям АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33, и ему не было представлено новой информации, которая бы побудила его к пересмотру своих выводов). Комитет напомнил, что он продолжит тщательно следить за прогрессом соответствующей Стороны в этом вопросе в рамках последующих шагов по осуществлению решения IV/9i.

Ряд других утверждений авторов сообщений АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60 Комитет постановил рассмотреть в соответствии со своей обычной процедурой.

11. 28 ноября 2011 года Комитет получил сообщение АССС/С/2011/64 относительно соблюдения Соединенным Королевством (Англия и Уэльс) положений Конвенции, касающихся участия общественности и доступа к правосудию, в связи с рассмотрением в парламенте заявлений о национальной политике в области планирования и природоохранных регламентов. На своем тридцать шестом совещании (Женева, 27–30 марта 2012 года) Комитет счел, что утверждения, касающиеся участия общественности, не являются приемлемыми, поскольку для Комитета было бы преждевременным рассматривать национальный документ, который еще не принят. Что касается утверждений относительно доступа к правосудию, то хотя Комитет признал эту часть сообщения приемлемой в предварительном порядке, он решил применить к ней упрощенную процедуру рассмотрения, поскольку соответствующие правовые вопросы уже рассматри-

вались Комитетом в контексте предшествующих сообщений (АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33) и решения IV/9i.

12. 3 января 2012 года Комитет по соблюдению получил сообщение АССС/С/2012/65 относительно соблюдения Соединенным Королевством (Англия и Уэльс) положений Конвенции, касающихся доступа к правосудию, в связи с установлением встречных обязательств сторон в решениях судов об обеспечительных мерах, выносимых в ходе рассмотрения экологических дел в надзорном порядке. На своем тридцать шестом совещании (Женева, 27–30 марта 2012 года) Комитет счел, что утверждения, касающиеся обеспечения для покрытия издержек не является приемлемым, поскольку не отвечает минимальным требованиям. Что касается утверждений о встречных обязательствах по возмещению ущерба, то, хотя Комитет признал эту часть сообщения приемлемой в предварительном порядке, он постановил применить в отношении нее упрощенную процедуру рассмотрения, поскольку соответствующие утверждения связаны с правовыми вопросами системного характера, уже рассмотренными в его выводах и рекомендациях по сообщению АССС/С/2008/33 и решению IV/9i.

II. Краткая информация о последующих шагах

13. Девятого февраля 2012 года Коалиция за доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (КДПОС), в которую входит ряд неправительственных организаций (НПО) и которая регулярно отслеживает вопросы, затронутые в сообщении АССС/С/2008/33, проинформировала Комитет об опубликованном министерством юстиции в Англии и Уэльсе в октябре 2011 года консультационном документе "Защита сторон по искам о рассмотрении экологических дел в порядке судебного надзора от чрезмерных судебных издержек: концептуальный проект механизма ограничения судебных издержек по делам, подпадающим под положения Орхусской конвенции". Признав содержащиеся в нем предложения позитивным шагом, КДПОС указала Комитету на то, что они не обеспечивают должного решения проблемы недоступно высоких издержек. В частности:

a) предлагаемый верхний предел ответственности истца за покрытие ущерба противоположной стороны в 5 000 фунтов стерлингов по-прежнему представляет собой сумму, недоступную для подавляющего большинства физических лиц и организаций гражданского общества;

b) эта предлагаемая предельная сумма в сочетании с затратами самих истцов на подачу заявления (которые, по оценке министерства юстиции, составляют в среднем порядка 30 000 фунтов стерлингов) доводит общий объем обязательств истца при неблагоприятном для него решении по делу до 35 000 фунтов стерлингов, что явно превышает возможности всех истцов, за исключением самых богатых;

c) обе цифры могут быть оспорены на основании общедоступной информации, что лишает стороны определенности и создает риск постоянного возникновения побочных разбирательств;

d) не рассмотрены вопросы, касающиеся судебных обеспечительных мер;

e) не рассмотрены вопросы, касающиеся апелляционного обжалования в рамках действующих законов, а также частных гражданских исков.

14. Третьего апреля 2012 года КДПОС представила дополнительную информацию, включая замечания, сформулированные ею в ответ на консультационный документ, выпущенный соответствующей Стороной в декабре 2011 года в отношении Северной Ирландии и озаглавленный "Защита сторон по искам о рассмотрении экологических дел в порядке судебного надзора от чрезмерных судебных издержек: концептуальные предложения по ограничению издержек в связи с ходатайствами о надзорном рассмотрении дел, подпадающих под положения Орхусской конвенции", а также замечания, представленные ею в ответ на консультационный документ, выпущенный правительством Шотландии в январе 2012 года и озаглавленный "Судебное обжалование решений государственных органов в рамках Директивы 2003/25/ЕС об участии общественности"

15. Доклад, ожидавшийся от соответствующей Стороны согласно пункту 6 решения IV/9i в феврале 2012 года, был представлен ею 15 июня 2012 года. При этом было пояснено, что задержка вызвана необходимостью продолжения консультаций, направленных на решение проблемы несоблюдения. В своем докладе Сторона сообщала об изменениях к правилам гражданского судопроизводства (ПГС) в Англии и Уэльсе в части, касающейся защитных приказов относительно издержек (ЗПИ), внести которые планировалось по итогам консультаций с общественностью и дальнейшего анализа результатов этих консультаций. Вкратце предложения сводились к следующему:

а) соответствующие правила должны применяться к надзорному рассмотрению дел, подпадающих под положения Орхусской конвенции, включая вопросы, охватываемые Директивой Европейского союза (ЕС) об участии общественности³, и ко всем истцам (как физическим, так и юридическим лицам) в одинаковой степени;

б) ЗПИ выносятся по соответствующему ходатайству без дополнительных обоснований и представления доказательств, за исключением случаев, когда испрашивается приказ, отличающийся от типового приказа, издаваемого "по умолчанию";

в) ЗПИ издается, если было выдано разрешение на обращение с заявлением о рассмотрении дела в надзорном порядке;

г) ходатайство об издании ЗПИ подается одновременно с ходатайством о разрешении и рассматривается без проведения очных слушаний;

д) ЗПИ ограничивает ответственность истца по издержкам ответчика суммой 5 000 фунтов стерлингов, а ответственность ответчика по издержкам истца суммой 30 000 фунтов стерлингов (лимит по встречным обязательствам);

е) в порядке исключения, в случаях, когда имеется общедоступная информация о финансовых возможностях истца, ответчик может оспорить предельную сумму в 5 000 фунтов стерлингов на том основании, что истец не нуждается в защите от чрезмерных издержек, так как располагает средствами для оплаты процессуальных расходов, и его доступ к правосудию не находится под угрозой;

³ Директива 2003/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 мая 2003 года, обеспечивающая участие общественности в принятии определенных планов и программ в отношении окружающей среды и предусматривающая внесение поправок в директивы 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС Совета, касающихся участия общественности и доступа к правосудию.

g) ни одна из сторон не несет никаких расходов в связи с ходатайством об издании ЗПИ, если испрашиваемый ЗПИ представляет собой типовой приказ, издаваемый "по умолчанию".

16. В своем докладе соответствующая Сторона также указала, что ею изучается вопрос о том, какие изменения к правилам относительно процессуальных сроков подачи заявлений о проведении разбирательства в надзорном порядке были бы необходимы для обеспечения соблюдения Конвенции.

17. КДПОС представила свои замечания по докладу Стороны 19 июня 2012 года. Она вновь выразила обеспокоенность тем, что предполагаемые изменения режима ЗПИ недостаточны для эффективного решения серьезных проблем, связанных с издержками, и выразила сомнения относительно применения новых правил в Шотландии и встречных обязательств по компенсации ущерба.

18. Комитет обсудил данный вопрос на своем тридцать седьмом совещании (Женева, 26–29 июня 2012 года). Он, в частности, был обеспокоен тем, как будут рассчитываться соответствующие суммы в рамках пересмотренного режима ЗПИ, и будут ли применяться эти ЗПИ на всех этапах надзорного разбирательства (в суде первой инстанции и в апелляционном суде). Точка зрения Комитета была впоследствии доведена до сведения соответствующей Стороны и автора сообщения. Соответствующей Стороне также было предложено представить дополнительную информацию о процессуальных сроках и о предполагаемых изменениях.

19. Тем временем организация "КлаентЭс", являвшаяся автором сообщения АССС/С/2008/33, направила Комитету письмо, датированное 8 июня 2012 года, но доставленное в Комитет лишь 15 августа 2012 года, вместе с последующим письмом от 14 августа 2012 года. Она выражала свое беспокойство по поводу медлительности соответствующей Стороны и ущербного подхода, положенного в основу ее предложений.

20. Семнадцатого сентября 2012 года Сторона представила информацию, запрошенную Комитетом на его тридцать седьмом совещании. Она сообщила о предложениях, которые должны были быть вынесены на рассмотрение Комитета по ПГС в декабре 2012 года в целях внесения поправок в правила гражданского судопроизводства, и которые заключались в следующем:

a) механизм возмещения фиксированной суммы издержек по всем делам, рассматриваемым в надзорном порядке, независимо от наличия разрешения, для истцов, указавших в заявлении, что иск подпадает под положения Орхусской конвенции, с приведением соответствующего обоснования – за исключением лишь тех случаев, когда суд определяет, что иск не подпадает под положения Орхусской конвенции;

b) ограничение ответственности истца по издержкам ответчика в рамках механизма возмещения фиксированной суммы издержек суммой в 5 000 фунтов стерлингов для истцов, являющихся физическими лицами, и 10 000 фунтов стерлингов для истцов, являющихся организациями; встречный лимит при этом составляет 35 000 фунтов стерлингов с учетом налога на добавленную стоимость (НДС);

c) фиксированная сумма издержек, подлежащих возмещению как истцу, так и ответчику, не может быть оспорена, однако механизм ее возмещения не применяется к искам, не подпадающим под положения Орхусской конвенции;

d) судья, решающий вопрос о разрешении на подачу апелляции, одновременно определяет соответствующую предельную сумму или суммы издержек.

21. Соответствующая Сторона также отметила, что она намерена регулярно следить за внедрением предполагаемых изменений после их вступления в силу и впоследствии рассмотреть в свете накопленного опыта вопрос о том, следует ли внести в процедуру рассмотрения подобных дел еще какие-либо изменения.

22. В том, что касается крайних сроков обжалования, соответствующая Сторона сообщила Комитету, что ею рассматривается вопрос о целесообразности внесения в ПГС, определяющие сроки подачи заявлений о разбирательстве в надзорном порядке, поправок, отражающих судебную практику, сложившуюся в Англии и Уэльсе, а также в Северной Ирландии в последнее время, после принятия судом Европейского союза (СЕС) решения по делу "Юниплекс"⁴.

23. В письме от 19 сентября 2012 года КДПОС указала, что предлагаемые изменения представляют собой шаг вперед в двух отношениях: в том, что гарантии от чрезмерных издержек будут действовать с момента подачи заявления, а не с момента получения разрешения, а также в том, что ими исключается возможность оспаривания соответствующих цифр на основании общедоступной информации. Вместе с тем пересмотренные предложения по-прежнему не решают целый ряд проблем, включая: значительные предельные суммы, установленные для физических лиц и организаций (соответственно 5 000 и 10 000 фунтов стерлингов), которые будут серьезным сдерживающим фактором для НПО, а также лимит по встречным обязательствам в размере 35 000 фунтов стерлингов; то, что механизм ЗПИ распространяется только на суды первой инстанции; ограниченный круг исков, "подпадающих под положения Орхусской конвенции", в который не входят апелляционное обжалование на основании действующих законов, и частные экологические иски; отсутствие в предложениях какого-либо упоминания об издержках заинтересованных третьих сторон; а также отсутствие каких-либо предложений относительно встречных обязательств в связи с судебными обеспечительными мерами.

24. КДПОС также проинформировала Комитет о текущем предварительном рассмотрении в СЕС иска Эдвардса⁵ и инициированном Европейской комиссией разбирательстве по поводу нарушения прав.

25. Двадцать четвертого сентября 2012 года организация "КлаентЭс" представила свои замечания по докладу, поступившему от соответствующей Стороны 17 сентября 2012 года, вновь указав в них на свою озабоченность, в том числе по поводу объема исков, охватываемых имеющимися предложениями, которые, судя по всему, не распространяются на частные иски и на апелляционные жалобы, подаваемые на основании действующих законов; отсутствия решения вопроса о встречных обязательствах по возмещению ущерба при обращении в суд за обеспечительными мерами; максимального допустимого объема издержек, являющегося недоступно высоким как для физических лиц, так и для организаций, а также того, что установление более высокой предельной суммы для организаций несправедливо и необоснованно; введения ненужного и создающего проблемы лимита по встречным обязательствам о возмещении издержек истцу при положительном для него исходе дела; а также полного отсут-

⁴ Case C-406/08, *Uniplex (UK) Ltd v. NHS Business Services Authority* [2010] ECR I-0817.[E/F]

⁵ Case C-260/11, *R (Edwards and another) v. Environment Agency*, judgement of 11 April 2013.[E/F]

ствия предложений по вопросу об издержках при обжаловании. Организация "КлаентЭс" также сообщила Комитету свежую информацию по иску Эдвардса, находившемуся в то время на рассмотрении КДПОС, и свои комментарии по поводу неучета соответствующей Стороной озабоченности Комитета в связи с ограниченной возможностью судебного рассмотрения материально-правовой законности принимаемых решений; она также информировала Комитет о том, что хотя на практике суды при определении сроков пересмотра дел в надзорном порядке могут руководствоваться решением по иску "Юниплекс", во избежание путаницы и неопределенности, в ПГС следует внести соответствующие изменения.

26. Комитет рассмотрел данный вопрос на своем тридцать восьмом совещании (Женева, 25–28 сентября 2012 года). При этом он принял к сведению информацию, представленную ему после предыдущего совещания, на основании которой Комитет счел, что предлагаемый Стороной способ учета выводов по сообщению АССС/С/2008/33 вызывает определенную обеспокоенность. Комитет постановил направить соответствующей Стороне дополнительные вопросы и рассмотреть данную ситуацию на своем сороковом совещании после получения доклада, который соответствующая Сторона должна была представить в феврале 2013 года.

27. Двадцать восьмого февраля 2013 года соответствующая Сторона представила доклад о проделанной работе, требуемый в соответствии с пунктом 6 решения IV/9i, и ответила на вопросы, поднятые Комитетом на его тридцать восьмом совещании. Планируемые изменения к ПГС для Англии и Уэльса должны были вступить в силу с 1 апреля 2013 года; в тот же день аналогичные изменения должны были быть введены в Северной Ирландии, а вскоре после этого и в Шотландии. В ответ на вопросы Комитета соответствующая Сторона представила следующие пояснения:

а) новые правила в отношении ЗПИ будут применяться ко всем делам, связанным с Орхусской конвенцией, т.е. отвечающим определению, изложенному в пункте 2 правила 45.41: "так, [правила] применяются к ходатайствам о рассмотрении в порядке судебного надзора решений, действий или бездействия, полностью или частично подпадающих под действие положений [Орхусской конвенции], включая иски, возникающие из таких решений, действий или бездействия или их части";

б) поправки к ЗПИ кодифицируют судебную практику, связанную с пересмотром решений в надзорном порядке, но не с обжалованием третьими сторонами решений по планированию;

в) положения о предельных суммах издержек применяются только при рассмотрении дел судами первой инстанции; на стадии обжалования начинает действовать принцип переложения издержек на проигравшую сторону ("проигравший платит"), предусмотренной новым правилом ПГС 52.9А, в соответствии с которым суд в начале апелляционной процедуры определяет порядок покрытия издержек и устанавливает их предельную сумму, подлежащую возмещению, с учетом возможностей сторон, обстоятельств дела и необходимости облегчения доступа к правосудию;

г) доказывание в суде отсутствия связи иска с Орхусской конвенцией возлагается на ответчика. Если суд соглашается с доводами ответчика, он не издает приказа об издержках (новое правило 45.44, пункт 3);

е) предельные суммы издержек, составляющие 5 000 фунтов стерлингов для физических лиц и 10 000 фунтов стерлингов для организаций, фигури-

ровали в предложениях, вынесенных на публичное обсуждение, и заимствованы из обширной судебной практики, в частности по иску Гарнера⁶, тогда как встречный лимит в 35 000 фунтов стерлингов представляет собой разумную предельную сумму издержек, на возмещение которых может рассчитывать подаватель иска, связанного с Орхусской конвенцией, при вынесении решения в его пользу;

f) встречные обязательства по возмещению ущерба в случае вынесения решений об обеспечительных мерах остаются в силе; вместе с тем в практическое руководство по применению ПГС будут внесены поправки, учитывающие специфику дел, связанных с Орхусской конвенцией, и обеспечивающие соблюдение пункта 4 статьи 9 Конвенции;

g) для проведения разбирательства в надзорном порядке устанавливается общий срок в три месяца с момента возникновения оснований для иска; при этом предусмотренное в дополнение к этому трехмесячному сроку требование о "быстрой" подаче заявления не действует в отношении жалоб на нарушения обязательств или прав, закрепленных в законодательстве ЕС, включая многие иски, связанные с Орхусской конвенцией.

28. Тогда же, 28 февраля 2013 года, КДПОС дала ответ на вопросы, поднятые Комитетом на его тридцать восьмом совещании, сопроводив его текстом поправок к Правилам гражданского судопроизводства от 2013 года и текстом практического руководства к правилу 45. При этом КДПОС в целом приветствовала внесенные изменения, но указала, что целый ряд аспектов по-прежнему вызывают у нее серьезное беспокойство.

29. В тот же день КДПОС представила дополнительные материалы, акцентирующие ту мысль, что, как показало недавнее решение по делу *Эванс против государственного секретаря по делам общин и органов местного самоуправления*⁷, в стране отсутствует достаточно эффективный механизм надзорного рассмотрения материально-правовой и процессуальной законности решений в рамках статьи 6 Конвенции, о необходимости которого говорится в пункте 2 статьи 9, и, таким образом, обеспокоенность, которую Комитет выражал в прошлом, не была достаточным или надлежащим образом учтена соответствующей Стороной.

30. Соответствующие изменения вступили в силу в Англии и Уэльсе 1 апреля 2013 года, в Северной Ирландии – 15 апреля 2013 года и в Шотландии – 25 марта 2013 года.

31. Двадцать первого мая 2013 года КДПОС приветствовала целеустремленный подход соответствующей стороны и вынесенное СЕС в апреле 2013 года решение по иску Эдвардса, но при этом выразила разочарование тем, как развивается ситуация с судебным надзором в Англии и Уэльсе. Она представила сводную таблицу с данными о новом режиме покрытия издержек в Англии и Уэльсе, Северной Ирландии и Шотландии и свое заключение относительно последствий решения СЕС по иску Эдвардса применительно к каждому из этих новых режимов.

32. На своем сорок первом совещании (Женева, 25–28 июня 2013 года) Комитет обсудил данный вопрос с представителями соответствующей Стороны, КДПОС и авторами сообщений АССС/С/2008/23 и АССС/С/2008/33, а также

⁶ *R. (Garner) v. Elmbridge Borough Council*, [2010] EWCA Civ 1006.

⁷ [2012] EWHC 1830 Admin.

наблюдателями. В своем устном заявлении представитель соответствующей Стороны, коснувшись вопроса об издержках, сообщил Комитету следующее:

а) в Англии и Уэльсе часть 45 ПГС была 1 апреля 2013 года дополнена новым разделом VII, касающимся предельных сумм издержек по искам, связанным с Орхусской конвенцией. Сторонам по иску, податель которого указал, что данный иск подпадает под положения Орхусской конвенции, не может быть предписана оплата издержек, превышающих суммы, указанные в практическом руководстве к части 45, т.е. 5 000 фунтов стерлингов для исков физических лиц и 10 000 фунтов стерлингов для исков, подаваемых предприятиями или иными юридическими лицами либо от их имени. При взыскании издержек с ответчика их сумма не может превышать 35 000 фунтов стерлингов. Ответчик имеет право оспорить связь иска с Орхусской конвенцией. Если такое возражение заявлено ответчиком, то суд при первой возможности выносит решение по данному вопросу. Если иск, по мнению суда, не связан с Орхусской конвенцией, то суд, как правило, не издает каких-либо приказов относительно издержек по данному делу. Если суд подтверждает связь иска с Орхусской конвенцией, то он, как правило, возлагает на ответчика оплату судебных издержек истца. Это возможно даже в тех случаях, когда в результате этого сумма издержек, взыскиваемая с ответчика, превышает лимит в 35 000 фунтов стерлингов, установленный согласно практическому руководству к части 45;

б) В Северной Ирландии 15 апреля 2013 года вступило в силу Положение о защите от чрезмерных издержек (в рамках Орхусской конвенции). Издержки, оплата которых вменяется сторонам в делах, связанных с Орхусской конвенцией, ограничиваются согласно этому Положению суммами, аналогичными установленным в Англии и Уэльсе, в том числе применительно к ходатайствам о пересмотре дел о надзорном порядке, а также при обжаловании тех или иных решений, действий или бездействия в Высоком суде на основании существующего законодательства;

с) В Шотландии изменения к регламенту Высшего суда по гражданским делам вступили в силу 25 марта 2013 года. Согласно включенному в него новому разделу 58А податель ходатайства или апелляционной жалобы на то или иное решение, действие или бездействие, подпадающих или объявленных подпадающими под действие Директивы об участии общественности, может просить об издании защитного приказа относительно издержек. Это также относится к заявлениям о проведении разбирательства в порядке судебного надзора и к обжалованию на основании действующих законов;

d) что касается сроков подачи заявлений о пересмотре в надзорном порядке дел, связанных с защитой прав в рамках законодательства ЕС, то требования об их "быстрой" подаче на практике не применяется в свете прецедентных решений СЕС.

33. Наблюдатели отметили, что, хотя и удалось добиться значительного прогресса, по-прежнему существует обеспокоенность в отношении соблюдения Конвенции соответствующей Стороной в связи с ограничением сферы применения новых мер лишь надзорным судопроизводствам, сохранением издержек для отдельных лиц и организаций на недопустимо высоких уровнях и принятием новых мер в рамках процессов планирования, которые создадут новые препятствия для доступа к правосудию. Соответствующая Сторона отметила, что Комитету следует оценивать принятые меры только в контексте включенных в данное решение рекомендаций и не выходить за рамки сообщений, которые явились первоначальной причиной рассмотрения вопроса о соблюдении и кото-

рые, по мнению соответствующей Стороны, не распространяются на издержки по делам о создании неудобств частным лицам.

34. На своем сорок первом совещании Комитет также в предварительном порядке рассмотрел вопрос о приемлемости сообщения АССС/С/2013/86, полученного 28 февраля 2013 года. Оно содержало утверждения о несоблюдении соответствующей Стороной положений Конвенции относительно доступа к правосудию, выразившемся в нежелании признать иски о создании неудобств частным лицам подпадающими под действие этих положений и, соответственно, под требования Конвенции о доступном размере издержек. Комитет в предварительном порядке признал данное сообщение приемлемым. Он пришел к выводу, что в свете проведенного им обсуждения решения IV/9i с представителями соответствующей Стороны (см. выше) соответствующая Сторона, по видимому, трактует рекомендации Комитета как не относящиеся к делам о создании неудобств частным лицам. Комитет подчеркнул, что рекомендации, изложенные в решении IV/9i, касаются издержек любого судопроизводства, и, соответственно, не согласился с позицией соответствующей Стороны относительно того, что издержки по делам о создании неудобств частным лицам, не подпадают под действие этой статьи. Однако с учетом позиции соответствующей Стороны Комитет постановил принять сообщение АССС/С/2013/86 к рассмотрению в рамках своей обычной процедуры.

35. 17 сентября 2013 года по приглашению соответствующей Стороны, в рамках дальнейших шагов по осуществлению решения IV/9i и в соответствии с пунктом 25 b) приложения к решению I/7 Председатель Комитета совершил однодневную поездку в Соединенное Королевство. Он встретился с представителями ряда министерств и ведомств соответствующей Стороны, а затем имел беседы как с государственными должностными лицами, так и с представителями НПО. Председатель сообщил о том, что эта поездка стала полезной возможностью для обмена мнениями между представителями соответствующей Стороны, участвовавшими во встречах НПО и Комитетом..

36. На своих сорок втором и сорок третьем совещаниях (Женева, 24–27 сентября и 27–28 июня 2013 года) Комитет приступил к подготовке проекта доклада СС по вопросу о выполнении решения IV/9i.

37. 20 декабря 2013 года соответствующая Сторона представила заключительный доклад о проделанной работе, который, согласно решению IV/9i, следовало представить за шесть месяцев до начала СС-5. В нем подробно говорилось о последних событиях, связанных с иском Эдвардса, а также о заключении Генерального прокурора относительно судопроизводства по делам о правонарушениях⁸, связанных с Директивой ЕС об участии общественности. В апреле 2013 года СЕС в своем предварительном решении по иску Эдвардса отметил, что в критериях определения величины издержек присутствуют как объективный, так и субъективный элементы. Руководствуясь этим подходом, Верховный суд Соединенного Королевства вынес свое решение от 11 сентября 2013 года, в котором счел, что сумма 25 000 фунтов стерлингов не является чрезмерной ни с субъективной, ни с объективной точки зрения. Сторона сообщила о том, что возбужденное в отношении нее дело о нарушении положений Директивы об участии общественности все еще находится на рассмотрении СЕС и что ее позиция будет пересмотрена в свете предстоящего решения СЕС по этому делу, а также что она будет и впредь информировать Комитет о развитии событий, до

⁸ Case C-530/11, *Commission v. United Kingdom*, judgement of 13 February 2014.

тех пор, пока он не завершит подготовку своего доклада об осуществлении решения IV/9i.

38. Получив заключительный доклад соответствующей Стороны о проделанной работе, Комитет по соблюдению завершил подготовку проекта своего доклада о выполнении решения IV/9i с использованием электронной процедуры принятия решений. 28 февраля 2014 года проект доклада был направлен соответствующей Стороне и авторам сообщений АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33, с тем чтобы они представили свои замечания к 21 марта 2014 года. Соответствующая Сторона представила свои замечания 24 марта, а авторы сообщений АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33 – соответственно 21 марта, 17 марта и 21 марта 2014 года. С учетом полученных замечаний по проекту доклада Комитет на своем сорок четвертом совещании (Женева, 25–28 марта 2014 года) завершил подготовку своего доклада для представления СС на его пятой сессии.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

39. Для выполнения требований, содержащихся в решении IV/9i, соответствующей Стороне было необходимо представить Комитету до начала пятой сессии Совещания Сторон доказательство того, что:

а) ею приняты меры, обеспечивающие доступный уровень издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9, включая четкие юридически обязывающие указания на этот счет со стороны законодательных или судебных органов (пункт 4 статьи 9);

б) система в целом является достаточной "для устранения или уменьшения финансовых... препятствий для доступа к правосудию" (пункт 5 статьи 9);

в) ею приняты меры, эффективно обеспечивающие установление четких процессуальных сроков подачи заявлений о проведении разбирательства в порядке судебного надзора, включая точную дату, от которой отсчитывается процессуальный срок (пункт 4 статьи 9);

г) ею приняты необходимые законодательные, нормативные и другие меры по созданию четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений пункта 4 статьи 9 (пункт 1 статьи 3).

A. Меры по обеспечению доступного уровня издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9

40. В пункте 3 а) решения IV/9i СС одобрила вывод, сделанный Комитетом по соблюдению в связи с сообщением АССС/С/2008/33, о том, что, не обеспечивая доступный уровень издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9, соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции. Комитет приветствует усилия соответствующей Стороны по выполнению решения IV/9i путем включения в правила гражданского судопроизводства, действующие в Англии и Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии, положений о ЗПИ и встречных обязательствах по возмещению ущерба. Эти новые положения рассматриваются ниже.

1. ЗПИ в правилах гражданского судопроизводства

41. Содержание новых положений о ЗПИ, которыми были дополнены правила гражданского судопроизводства в трех юрисдикциях, входящих в состав соответствующей Стороны, вкратце сводится к следующему:

а) В Англии и Уэльсе практическое руководство к части 45 ПГС предусматривает для "исков, связанных с Орхусской конвенцией" ЗПИ, ограничивающий издержки суммой "5 000 фунтов стерлингов для истцов, выступающих в качестве физических лиц, но не в качестве и не от имени предприятий или иных юридических лиц; во всех остальных случаях предельная сумма издержек составляет 10 000 фунтов стерлингов"⁹. Величина издержек, которые могут быть взысканы с ответчика при вынесении решения в пользу истца, ограничивается суммой 35 000 фунтов стерлингов. Сумма издержек, подлежащих возмещению как истцу, так и ответчику, не может быть оспорена;

б) пункт 2 правила 3 действующего в Северной Ирландии Положения о защите от чрезмерных издержек (в рамках Орхусской конвенции) от 2013 года гласит, что "при рассмотрении дел, связанных с Орхусской конвенцией, суд ограничивает величину издержек, которые могут быть взысканы с заявителя, суммой 5 000 фунтов стерлингов, если заявитель является физическим лицом, и 10 000 фунтов стерлингов, если заявитель является юридическим лицом либо физическим лицом, выступающим от имени юридического лица или некорпоративной ассоциации". Пункт 3 правила 3 ограничивает размеры возмещения ответчиком издержек истца в случае вынесения решения в пользу последнего той же суммой 35 000 фунтов стерлингов, что и в Англии и Уэльсе;

в) в Шотландии главой 58А регламента Высшего суда по гражданским делам предусмотрено издание защитного приказа относительно издержек, ограничивающего их суммой 5 000 фунтов стерлингов, причем суд может уменьшить эту сумму на основании доводов, представленных заявителем. В свою очередь, сумма издержек заявителя, которая может в случае принятия решения в его пользу быть взыскана с ответчика, не может превышать 30 000 фунтов стерлингов, хотя суд вправе увеличить эту сумму на основании доводов, представленных заявителем. Перед изданием приказа суд должен убедиться в том, что судебные издержки недоступно велики для заявителя; они считаются таковыми в случае, если заявитель в отсутствие защитного приказа относительно издержек не имел бы разумной возможности участвовать в рассмотрении дела¹⁰.

42. Весьма подробно проанализировав новую редакцию правил гражданского судопроизводства для каждой из юрисдикций, Комитет хотел бы высказать ряд замечаний, излагаемых ниже.

Охватываемы типы заявлений и ходатайств

43. Хотя поправки к правилам гражданского судопроизводства в Англии и Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии в каждом случае посвящены тем или иным судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9, ни в одном из случаев они не охватывают все такие судебные процедуры. В Англии и Уэльсе новые положения распространяются на ходатайства о "рассмотрении в

⁹ См. <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part45-fixed-costs/practice-direction-45-fixed-costs>. Изменения к практическому руководству, касающиеся исков, связанных с Орхусской конвенцией, вступили в силу 1 апреля 2013 года.

¹⁰ См. <http://www.scotcourts.gov.uk/rules-and-practice/rules-of-court/court-of-session-rules>.

надзорном порядке решений, действий или бездействия, полностью или частично подпадающих под положения [Орхусской конвенции]", но не касаются обжалования в рамках действующих законов¹¹. Новые положения, принятые в Шотландии, охватывают случаи разбирательства в надзорном порядке и обжалования в рамках действующих законов, но лишь в отношении решений, действий или бездействия, на которые распространяются директивы ЕС об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС)¹² и комплексном предотвращении и контроле загрязнения (КПЗ)¹³. Таким образом, шотландские правила не распространяются на апелляционные жалобы, подаваемые в рамках любых положений национального законодательства об окружающей среде, не вытекающих из нормативных актов ЕС¹⁴. Наконец, хотя новые положения, применяемые в Северной Ирландии, распространяются как на судебный пересмотр решений, действий или бездействия, подпадающих под положения Орхусской конвенции¹⁵, так и на их обжалование на основании закона, ни они, ни положения, действующие в Англии и Уэльсе и в Шотландии, не применяются к частным искам. Комитет подчеркивает, что данное резюме сводится к констатации фактов и ни в коей мере не предопределяет результатов предстоящего рассмотрения Комитетом сообщений АССС/С/2013/85 и АССС/С/2013/86.

44. Учитывая, что содержащееся в пункте 4 статьи 9 требование о том, чтобы соответствующие процедуры не были связаны с недоступно высокими затратами, относится ко всем процедурам, подпадающим под положения пунктов 1, 2 и 3 данной статьи, Комитет считает, что соответствующая Сторона не приняла достаточных мер для выполнения всех требований пункта 4 статьи 9 в этом отношении.

Издержки на стадии до получения разрешения либо в ходе побочных разбирательств в судах первой инстанции

45. Комитет приветствует тот факт, что соответствующая Сторона в своем заявлении на сорок первом совещании подтвердила, что положения об ограничении издержек будут распространяться на все издержки, понесенные до окончания производства в суде первой инстанции, включая любые издержки, имевшие место до получения разрешения на подачу заявления о надзорном разбирательстве, а также в ходе сопутствующих разбирательств в судах первой инстанции. Комитет отмечает, что сами вышеупомянутые правила не содержат пояснений на этот счет, и предлагает соответствующей Стороне четко указать в этих правилах или в сопровождающем их руководстве, что положения об ограничении издержек действительно распространяются на все издержки, в том числе понесенные до получения разрешения, а также в ходе побочных разбирательств в судах первой инстанции.

¹¹ CPR (England and Wales), rule 45.41.

¹² Директива 2008/1/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 января 2008 года о комплексном предотвращении и контроле загрязнения.

¹³ Court of Session Rules, rule 58A.1, para. 1.

¹⁴ Директива Совета 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года об оценке воздействия определенных государственных и частных проектов на окружающую среду.

¹⁵ The Costs Protection (Aarhus Convention) Regulations (Northern Ireland) 2013, sect. 2, para. 1.

Издержки, связанные с подтверждением того, что иск подпадает под положения Орхусской конвенции

46. Комитет приветствует включение в правила гражданского судопроизводства для Англии и Уэльса¹⁶ и Северной Ирландии¹⁷ положений о распределении издержек в случае, если ответчик решит оспорить утверждение истца о связи иска с Орхусской конвенцией. Согласно и одним, и другим правилам, если суд сочтет иск не относящимся к Орхусской конвенции, он, как правило, не издает каких-либо предписаний в отношении издержек по данному делу; напротив, если суд признает иск связанным с Орхусской конвенцией, он, как правило, предписывает ответчику возместить судебные издержки истца, связанные с его рассмотрением. В отличие от этого, правила гражданского судопроизводства Шотландии не содержат упоминаний о том, как распределяются издержки, связанные с рассмотрением ходатайства о признании иска подпадающим под положения о защите от чрезмерных издержек. В интересах большей определенности Комитет предлагает соответствующей Стороне рассмотреть возможность включения также и в шотландские нормы положения, уточняющего порядок распределения издержек при рассмотрении таких ходатайств.

Предельные суммы издержек

47. Хотя новые правила представляют собой полезный шаг вперед, Комитет не убежден в том, что суммы, соответственно, в 5 000 и 10 000 фунтов стерлингов не являются недоступно высокими для многих физических лиц и организаций. В связи с этим Комитет отмечает, что предельная сумма, причитающаяся с заявителя, если суд первой инстанции в итоге вынесет решение не в его пользу, не должна рассматриваться отдельно от всего остального: в случае проигрыша дела заявитель также должен оплатить собственные издержки, сумма которых при ходатайствах о пересмотре в порядке судебного надзора составляет, по оценке министерства юстиции, в среднем около 30 000 фунтов стерлингов. Общая сумма издержек, таким образом, достигает в среднестатистическом случае примерно 35 000 фунтов стерлингов, тогда как в более сложных случаях собственные издержки заявителя могут дополнительно увеличить эту сумму. Комитет согласен с суждением, высказанным в так называемом "первом докладе Сулливана": "В целом мы полагаем, что издержки, будь то фактические или потенциальные, являются недоступно высокими", если они лишают "рядового" представителя общественности, не имеющего права на бесплатную юридическую помощь, разумной возможности обратиться с заявлением по делу, подпадающему под положения Орхусской конвенции, включая ходатайства о временных обеспечительных мерах"¹⁸. Комитет обеспокоен тем, что несмотря на усилия соответствующей Стороны, установленные на сегодняшний день суммы по-прежнему недоступно высоки для большинства граждан и для многих природоохранных НПО. Поэтому он приветствует сообщение Стороны о том, что она намеревается регулярно возвращаться к рассмотрению эффективности и практической реализации внесенных изменений, включая величину предельных сумм и вопрос о том, не следует ли в свете имеющегося опыта внести еще ка-

¹⁶ CPR (England and Wales), rule 45.44, para. 3 (a) and (b).

¹⁷ The Costs Protection (Aarhus Convention) Regulations (Northern Ireland) 2013, sect. 4, para. 3.

¹⁸ *Ensuring access to environmental justice in England and Wales: Report of the Working Group on Access to Environmental Justice* (chaired by L. J. Sullivan) (London, May 2008), Executive Summary, para. 5. См. по адресу http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/justice_report_08.pdf.

кие-либо изменения в процедуры, применяемые в подобных делах¹⁹. Комитет с заинтересованностью ожидает информации о результатах такого регулярного рассмотрения.

Бесплатная юридическая помощь как способ решения проблемы недоступно высоких издержек

48. В своем докладе о проделанной работе от 28 февраля 2013 года соответствующая Сторона заявляет: "что касается лиц, финансовое положение которых может удержать их от возбуждения дела, так как это может быть связано с оплатой издержек в размере до 5 000 фунтов стерлингов, то такие лица во многих случаях имеют право на бесплатную правовую помощь (при соблюдении обычных условий, касающихся их финансового положения и обстоятельств дела)" (пункт 8 vi). Обращая внимание на соображения, высказанные по этому поводу наблюдателем, Комитет считает проблематичным рассчитывать в подобных случаях на юридическую помощь. Жесткие сроки подачи заявлений о проведении разбирательства в надзорном порядке могут означать, что к тому моменту, когда истец получит согласие на предоставление ему юридической помощи, время для обращения с заявлением может быть упущено. При этом предельные уровни доходов для лиц, имеющих право на бесплатную правовую помощь, являются крайне низкими, вследствие чего большинство граждан на такую помощь рассчитывать не могут. Насколько известно Комитету, получение юридической помощи также может быть затруднено, если речь идет о защите публичных интересов; такая помощь не предусмотрена и по некоторым видам исков экологического характера (так, она не предоставляется по искам в связи с халатностью)²⁰. В свете вышеизложенного Комитет приходит к выводу, что возможность получения некоторыми заявителями юридической помощи не отменяет того факта, что для многих других заявителей, не имеющих права на такую помощь, предельные суммы издержек в 5 000 и 10 000 фунтов стерлингов могут быть недоступно высокими.

Практическое применение положений об ограничении издержек

49. По мнению Комитета, отсутствуют четкие указания относительно практического применения положений об ограничении издержек, особенно в Англии и Уэльсе. Комитет отмечает, что новые положения не вносят ясности в следующие вопросы:

а) при наличии нескольких индивидуальных заявителей, будет ли предельная сумма в 5 000 фунтов стерлингов распределяться между ними, или же с каждого заявителя могут быть взысканы издержки в пределах этой суммы? В отношении Англии и Уэльса Комитет отмечает, что в деле Гарнера суд издал общий ЗПИ, согласно которому издержки в размере 5 000 фунтов стерлингов подлежали распределению между тремя заявителями²¹. Однако Комитету не ясно, следует ли считать дело Гарнера устанавливающим прецедент в отношении того, что общая сумма издержек согласно ЗПИ не должна превышать 5 000 фунтов стерлингов независимо от числа заявителей или же в отношении того, что вопрос о взыскании издержек в пределах, установленных ЗПИ, с каждого заявителя или со всех заявителей в совокупности решается по усмотрению суда. В своих замечаниях от 24 марта 2014 года по проекту настоящего доклада соответствующая Сторона высказала то мнение, что "из текста правил в их обычном

¹⁹ Письмо соответствующей Стороны от 17 сентября 2012 года.

²⁰ См. <https://www.gov.uk/check-legal-aid> и http://www.adviceguide.org.uk/england/law_e/law_legal_system_e/law_taking_legal_action_e/help_with_legal_costs_legal_aid.htm.

²¹ *R. (Garner) v. Elmbridge Borough Council*, para. 58.

толковании вытекает, что предельная сумма издержек истца установлена для каждого из истцов". При этом, если "[истцы] образуют группу, выступающую от их имени, для такой группы действуют предельные суммы, установленные для истцов, "не являющихся физическими лицами". ...Если же каждый из них отстаивает собственные интересы и может приводить отдельные доводы, в связи с которыми ответчик несет отдельные издержки, то это дает основания возложить на каждое из таких лиц ответственность за издержки ответчика в объеме до установленной предельной суммы";

b) аналогичным образом, отсутствуют указания относительно того, будет ли предельная сумма издержек в 10 000 фунтов стерлингов (в Англии и Уэльсе, а также в Северной Ирландии) рассматриваться как максимальная величина совокупных издержек при наличии нескольких заявителей, являющихся неправительственными организациями (или другими юридическими лицами), независимо от их числа, или же решения на этот счет будут приниматься по усмотрению суда. Соответствующая Сторона в своих замечаниях по проекту настоящего доклада сообщила Комитету, что в отношении НПО *mutatis mutandis* будет применяться такой же подход, что и в отношении физических лиц;

c) отсутствуют четкие указания относительно того, какой будет предельная сумма издержек и как она будет распределяться в случае, если в числе заявителей будут фигурировать как физические лица, так и НПО;

d) не оговорено, что будет происходить в случае неуплаты одним из заявителей своей доли издержек согласно ЗПИ. Будет ли ответственность за уплату этой доли переложена на других заявителей?

Комитет полагает целесообразным включить в соответствующие правила или в сопровождающие их руководства положения, разъясняющие вышеперечисленные вопросы.

Лимиты по встречным обязательствам

50. Согласно нормам, действующим в Шотландии, предельная сумма издержек, причитающиеся с ответчика в пользу заявителя при успешном для него исходе дела, может быть увеличена, если заявитель представит соответствующее обоснование. Правила Англии и Уэльса, а также Северной Ирландии не предусматривают такой возможности. На основании представленной ему информации Комитет исходит из того, что сумма 30 000 фунтов стерлингов соответствует величине предполагаемых издержек заявителя, ходатайствующего о пересмотре решения в порядке судебного надзора в "среднестатистическом случае", тогда как в более сложных случаях издержки могут превысить эту сумму. Комитет отмечает, что в Орхусской конвенции вопрос о недоступно высоких издержках и финансовых барьерах, преграждающих доступ к правосудию, рассматривается применительно не к ответчику, а к заявителю. Стремясь к тому, чтобы лимит по встречным обязательствам, если он будет установлен, не препятствовал доступу к правосудию в более сложных делах, Комитет рекомендует соответствующей Стороне рассмотреть возможность применения "шотландского" подхода также в правилах, действующих для Англии и Уэльса и для Северной Ирландии, с тем чтобы в более сложных случаях заявители могли ходатайствовать об увеличении вышеупомянутого лимита.

Возмещение издержек третьих сторон

51. Комитет приветствует информацию, представленную соответствующей Стороной в ее замечаниях по проекту настоящего доклада, о том, что в Англии

и Уэльсе предельная сумма, установленная согласно практическому руководству к части 45 (правило 45.43), ограничивает общие обязательства истца по возмещению издержек, включая любые издержки третьих сторон, и что аналогичный подход применяется в Шотландии (правило 58A.1, пункт 3) и в Северной Ирландии.

Издержки при обжаловании

52. Комитет вновь подчеркивает, что согласно решению IV/9i соответствующая Сторона обязана обеспечить доступный уровень издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9. Это включает издержки на всех стадиях судопроизводства, как в суде первой инстанции, так и в процессе обжалования. Комитет отмечает, что в трех юрисдикциях, входящих в состав соответствующей Стороны, вопрос об издержках судопроизводства на стадиях, следующих за судом первой инстанции, решается не вполне одинаково. Согласно регламенту Высшего суда Шотландии по гражданским делам ходатайство об издании защитного приказа относительно издержек может быть заявлено на любой стадии апелляционного процесса, независимо от того, испрашивался ли такой приказ в суде первой инстанции и был ли он издан этим судом²². Других указаний на этот счет регламент не содержит, и Комитет делает из этого вывод, что при подаче апелляционной жалобы положения главы 58A о защитных приказах относительно издержек начинают действовать заново; было бы, однако, полезным, если бы в регламенте это было оговорено более четко. Правилами в отношении издержек, действующими в Северной Ирландии, предусмотрено, что при обжаловании решения по делу, связанному с Орхусской конвенцией, суд может издать приказ, ограничивающий подлежащую возмещению сумму издержек апелляционной процедуры величиной, которую суд определяет с учетом: а) возможностей обеих сторон; б) всех обстоятельств дела; и с) необходимости облегчать доступ к правосудию²³. Комитет обеспокоен тем, что при этом не дается никаких указаний относительно возможной предельной суммы(сумм) издержек. ПГС Англии и Уэльса являются в этом отношении весьма аналогичными²⁴, за исключением следующего дополнительного положения: "Если предмет обжалования связан с принципиальным или практическим вопросом, потенциально имеющим значительные финансовые последствия, издание приказа может быть нецелесообразным"²⁵. Данное положение вызывает у Комитета особую озабоченность. Если в деле затрагивается важный вопрос принципиального или практического характера, то доступ к правосудию по такому вопросу тем более необходимо облегчать, а не затруднять. Кроме того, когда речь идет об охране окружающей среды, значительные финансовые последствия вероятны во многих случаях, особенно в связи с крупными инженерно-строительными проектами, и нежелательно, чтобы данное положение препятствовало ограничению издержек для сторон, стремящихся выступать в таких делах в защиту окружающей среды.

53. Будучи обеспокоен перечисленными выше вопросами, Комитет выражает признательность за серьезные усилия соответствующей Стороны, направленные на учет решения IV/9 в контексте ЗПИ. Тем не менее Комитет считает, что для выполнения требований пункта 4 статьи 9 об обеспечении доступного уровня издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9, а также требований пункта 1 статьи 3 относительно создания четкой,

²² Chapter 58A.3, para. 3.

²³ Regulation 3, para. 7.

²⁴ Rule 52.9A, paras. 1 and 2.

²⁵ Rule 52.9, para. 3.

открытой и согласованной структуры для осуществления Конвенции необходимо проделать дополнительную работу.

2. Встречные обязательства по возмещению ущерба

54. Пункт 1 нового практического руководства к части 25 А 5.1В, принятого в Англии и Уэльсе, гласит:

Если при рассмотрении иска, связанного с Орхусской конвенцией, суд убеждается в необходимости вынесения решения об обеспечительных мерах во избежание существенного ущерба окружающей среде и для сохранения фактической базы судопроизводства, то вопрос о вменении заявителю обязательства возместить любой ущерб, который может быть понесен ответчиком или любым другим лицом в результате этого, а также об условиях такого обязательства, решается судом а) с особым учетом необходимости того, чтобы соответствующие условия не сделали дальнейшее производство по иску недоступно дорогостоящим для заявителя; и б) путем издания предписаний, необходимых для того, чтобы дело было рассмотрено безотлагательно.

Положение, действующее в Северной Ирландии, весьма сходно с вышеизложенным²⁶. Комитет приветствует усилия соответствующей Стороны по осуществлению пункта 133 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2008/33. Он также приветствует принятие нового правила, согласно которому суд должен издавать предписания, "необходимые для того, чтобы дело было рассмотрено безотлагательно". Вместе с тем Комитет с сожалением отмечает, что, хотя новые положения и является позитивным шагом, их недостаточно для полного выполнения содержащегося в пункте 1 статьи 3 требования о создании четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления Конвенции. Оставляя данный вопрос на усмотрение суда, вышеупомянутые положения не создают ясности в отношении того, а) обязан ли заявитель принимать на себя встречное обязательство; б) если встречное обязательство необходимо, то каким должен быть его объем; и с) каким образом суд будет определять, что является "недоступно дорогостоящим для заявителя". Такая неопределенность может привести к тому, что заявители, которые хотели бы ходатайствовать о временных обеспечительных мерах, могут отказаться от этого из опасения, что их обяжут принять на себя встречные обязательства по возмещению ущерба, которые могут повлечь за собой недоступно высокие издержки. Признавая, что окончательное решение вопроса о том, как данное положение должно быть воплощено в национальном законодательстве, остается за соответствующей Стороной, Комитет отмечает, что простейший способ обеспечить соблюдение Конвенции мог бы заключаться в установлении порядка, при котором Сторона, испрашивающая обеспечительные меры по иску, связанному с Орхусской конвенцией, не должна была бы принимать на себя встречных обязательств. В этом случае судье оставалась бы решить лишь вопрос о том, является ли обоснованной сама испрашиваемая обеспечительная мера.

55. В отношении Шотландии Комитету не было представлено информации о каких-либо мерах, принятых соответствующей Стороной для обеспечения того, чтобы заявители, обращающиеся с ходатайствами о временных обеспечительных мерах в производстве, подпадающем под статью 9, не были вынуждены возмещать недоступно высокие издержки в случае, если суд этой юрисдикции вынесет решение о предоставлении гарантий (аналогичное встречному обяза-

²⁶ См. Regulation 5.

тельству о возмещении ущерба). На сорок четвертом совещании Комитета соответствующая Сторона проинформировала его о том, что, хотя такие предписания издаются в Шотландии лишь в редких случаях, за этим "необходимо следить, с тем чтобы любые изменения существующей практики не противоречили обязательствам по Орхусской конвенции". В интересах обеспечения четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 3 Комитет призывает соответствующую Сторону рассмотреть этот вопрос в регламенте Высшего суда по гражданским делам или в сопровождающем его руководстве.

56. В целом Комитет приветствует серьезные и конструктивные усилия соответствующей Стороны по учету вывода, одобренного Комитетом в пункте 3 а) решения IV/9i, о том, что, не обеспечив доступный уровень издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9, а также допустив отсутствие четких, юридически обязывающих указаний на этот счет со стороны законодательных или судебных органов, соответствующая Сторона нарушила положения пункта 4 статьи 9. Вместе с тем, как отмечается в вышеизложенных соображениях, Комитет не убежден в том, что принятые Стороной меры в их нынешней форме достаточно соответствуют требованию Конвенции о том, чтобы уровень издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9, был доступным. При этом многие аспекты принятых мер недостаточно ясны для того, чтобы это позволяло создать четкую, открытую и согласованную структуру для осуществления положений Конвенции в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 3.

В. Достаточность системы в целом для устранения или уменьшения финансовых препятствий, затрудняющих доступ к правосудию

57. В свете вышеизложенного вывода Комитета о том, что соответствующая Сторона не приняла достаточных мер для того, чтобы затраты по всем судебным процедурам, охватываемым статьей 9, в Англии и Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии не были недоступно высокими, Комитет считает, что данная Сторона не рассмотрела в достаточной мере вопрос о создании надлежащих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых и иных препятствий для доступа к правосудию, как это предусмотрено пунктом 5 статьи 9.

58. В этой связи Комитет, однако, приветствует намерение соответствующей Стороны "проанализировать существующую систему распределения судебных издержек" в свете соответствующих решений СЕС и Верховного суда, о чем Сторона сообщила Комитету в своих комментариях по проекту настоящего доклада.

С. Процессуальные сроки подачи заявлений о проведении разбирательства в порядке судебного надзора

59. В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33, одобренных СС в пункте 3 с) решения IV/9i, Комитет считал, что не определив в Англии и Уэльсе четкого процессуального срока подачи заявлений о проведении разбирательства в порядке судебного надзора и не назначив точной даты, от которой отсчитывается этот срок, соответствующая Сторона нарушила положения пункта 4 статьи 9 Конвенции, согласно которым процедуры, подпадающие под действие

статьи 9, должны быть справедливыми и беспристрастными. Он рекомендовал соответствующей Стороне пересмотреть свои правила, касающиеся сроков подачи заявлений о проведении разбирательства в порядке судебного надзора, и обеспечить, чтобы предусматриваемые законодательные меры были справедливыми и беспристрастными и образовывали четкую и прозрачную систему. СС приветствовало эти рекомендации в пункте 4 решения IV/9i, а соответствующая Сторона согласилась с ними.

Четкие процессуальные сроки подачи заявлений о проведении разбирательства в порядке судебного надзора

60. В Англии и Уэльсе правила процедуры, касающиеся процессуальных сроков в надзорном судопроизводстве, изложены в части 54 ПГС²⁷. В пункте 1 правила 54.5 ПГС говорится, что заявление о рассмотрении дела судом в надзорном производстве должно подаваться: "а) быстро; и б) в любом случае не позднее трех месяцев после того, как впервые возникнут основания для подачи иска". Судебные прецеденты, рассмотренные Комитетом при подготовке его выводов по сообщению АССС/С/2008/33, указывают на то, что заявление о проведении судебного разбирательства в порядке надзора, подаваемое в соответствии с правилом 54.5 ПГС, может быть отклонено даже в случаях, когда оно поступает в течение трех месяцев, если суд с учетом всех обстоятельств сочтет, что заявление не было подано "быстро"²⁸.

61. В своем заявлении на сорок четвертом совещании соответствующая Сторона сообщила Комитету о том, что после решения СЕС по делу "Юниплекс" требование о "быстрой" подаче заявления более не применяется к искам о защите от нарушения обязательств или прав, предусмотренных законодательством ЕС, включая многие иски, связанных с Орхусской конвенцией.

62. Комитет приветствует это как шаг в правильном направлении; в то же время он с сожалением отмечает, что этого недостаточно для выполнения требования пункта 4 статьи 9 о том, чтобы все процедуры, подпадающие под действие статьи 9, были справедливыми и беспристрастными, а также требования пункта 1 статьи 3 об обеспечении четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции. Как было признано соответствующей Стороной, изменения в судебной практике, которые влечет за собой решение СЕС по делу "Юниплекс", касаются только исков о защите прав в рамках законодательства ЕС. Таким образом, решение по делу "Юниплекс" не гарантирует неприменения требования о "быстрой" подаче заявления в случаях предполагаемого нарушения положений национального законодательства, не являющегося производным от нормативных актов ЕС.

63. В письме от 19 сентября 2012 года соответствующая Сторона сообщила Комитету, что ею рассматривается вопрос о целесообразности внесения поправок в правила гражданского судопроизводства, регулирующие процессуальные сроки ходатайств о пересмотре решений в надзорном порядке с учетом практики судов Англии и Уэльса, а также судов Северной Ирландии в свете решения СЕС по делу "Юниплекс". На основании информации, представленной соответствующей Стороной в ее замечаниях по проекту настоящего доклада, Комитет исходит из того, что а) требование о "быстрой" подаче заявления более не применяется к пересмотру в порядке судебного надзора нормативных актов Англии и Уэльса по вопросам планирования (правило 54.5, действующее с июля

²⁷ См. <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54#54.5>.

²⁸ См. *Andrew Finn-Kelcey v. Milton Keynes Borough Council* [2008] EWCA Civ 1067.

2013 года) и что процессуальный срок для ходатайств о пересмотре в надзорном порядке решений, вынесенных на основе нормативных актов о планировании, сейчас составляет шесть недель; b) парламент Шотландии в настоящее время рассматривает законопроект о судебной реформе, в котором предполагается установить трехмесячный срок подачи ходатайств о надзорном рассмотрении, если для этого уже не был предусмотрен более короткий срок; и c) в Северной Ирландии вопрос о процессуальных сроках пересмотра решений в порядке судебного надзора до сих пор рассматривается. Комитет приветствует отмену требования о "быстрой" подаче заявлений в связи с решениями о планировании, принимаемыми в Англии и Уэльсе, а также планируемый в Шотландии отказ от этого требования применительно вообще ко всем ходатайствам о надзорном пересмотре. Он призывает Сторону обеспечить, чтобы необходимые изменения были внесены во всех ее юрисдикциях в отношении всех заявлений о пересмотре в порядке судебного надзора/надзорном рассмотрении в рамках статьи 9 Конвенции, а не только в отношении решений, касающихся планирования.

Точная дата, от которой отсчитывается процессуальный срок

64. В своем докладе от 28 февраля 2013 года соответствующая Сторона указала, что общий процессуальный срок рассмотрения в надзорном порядке составляет три месяца с момента "возникновения оснований для иска". Вместе с тем она не представила Комитету каких-либо указаний, изданных законодательными или судебными органами в отношении того, какой именно момент в процессе рассмотрения ходатайства о пересмотре в надзорном порядке считается моментом возникновения таких оснований. Кроме того, в документе, подготовленном в апреле 2013 года в связи с консультациями по более общим вопросам реформирования механизмов судебного надзора, Сторона отмечала: "Нами принято решение не уточнять момент, от которого отсчитывается процессуальный срок в надзорном производстве в случаях, когда основания для иска являются результатом продолжающегося нарушения, связаны с задержкой вынесения решения или принятия каких-либо мер или с ситуацией, в которой имели место несколько моментов принятия решений"²⁹. Комитет считает, что, поскольку соответствующая Сторона не приняла мер для определения точной даты, с которой начинается вышеупомянутый срок, т.е. даты, в которую истцу стало известно или должно быть известно о рассматриваемом действии или бездействии, она по-прежнему не соблюдает требование пункта 4 статьи 9, согласно которому процедуры, подпадающие под действие статьи 9, должны быть справедливыми и беспристрастными. Она также по-прежнему не соблюдает требования пункта 1 статьи 3 о создании четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции.

²⁹ United Kingdom, Ministry of Justice, *Reform of Judicial Review: the Government Response* (London, The Stationery Office, April 2013), p. 6, para. 15. См. по адресу https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228535/8611.pdf.

IV. Выводы и рекомендации

A. Основные выводы

65. Комитет приветствует конструктивное взаимодействие с соответствующей Стороной на всем протяжении межсессионного периода по вопросу о последующих мерах в связи с решением IV/9i. В то же время, рассмотрев имеющуюся информацию, Комитет приходит к выводу о том, что, несмотря на серьезные и активные усилия Стороны по осуществлению рекомендаций, вынесенных Комитетом Стороне с ее согласия и получивших положительную оценку в пункте 4 решения IV/9i, соответствующая Сторона пока не полностью решила проблемы несоблюдения, указанные в подпунктах а)–d) пункта 3 решения IV/9i. Так, Комитет констатирует следующее:

а) не обеспечив, чтобы затраты по всем судебным процедурам, охватываемым статьей 9, в Англии и Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии не были недоступно высокими, и в частности чтобы законодательные или судебные органы дали какие-либо четкие юридически обязывающие указания на этот счет, соответствующая Сторона по-прежнему не соблюдает положения пункта 4 статьи 9 Конвенции;

б) в свете вышеизложенного вывода соответствующая Сторона не рассмотрела в достаточной степени вопрос о создании надлежащих механизмов оказания помощи в целях устранения или уменьшения финансовых препятствий для доступа к правосудию, как это предусмотрено пунктом 5 статьи 9;

в) до сих пор не установив четкого процессуального срока подачи заявлений о проведении разбирательства в порядке судебного надзора в рамках статьи 9 в Англии и Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии и не определив точной даты, от которой отсчитывается этот срок, соответствующая Сторона продолжает не соблюдать положения пункта 4 статьи 9 Конвенции;

г) не приняв необходимых законодательных, нормативных и иных мер по созданию четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений пункта 4 статьи 9, соответствующая Сторона продолжает не соблюдать пункт 1 статьи 3 Конвенции.

B. Рекомендации

66. Комитет рекомендует СС вновь подтвердить свое решение IV/9i и просит соответствующую Сторону предпринять неотложные шаги для:

а) дальнейшего пересмотра своей системы распределения издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9, и принятию практических и законодательных мер по обеспечению справедливого и беспристрастного распределения издержек по всем таким делам и того, чтобы они не были недопустимо высокими;

б) дальнейшего рассмотрения вопроса о создании соответствующих механизмов оказания помощи с целью устранения или уменьшения финансовых препятствий, мешающих доступу к правосудию;

в) дальнейшего пересмотра своих правил, касающихся процессуальных сроков подачи заявлений о проведении разбирательства в порядке судебного надзора, для обеспечения того, чтобы предусматриваемые законодательные

меры были справедливыми и беспристрастными и образовывали четкую и открытую структуру;

d) принятия необходимых законодательных, регламентирующих и других мер с целью создания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления пункта 4 статьи 9 Конвенции;

67. Комитет рекомендует СС просить соответствующую Сторону к 31 декабря 2014 года, 31 октября 2015 года и 31 октября 2016 года представить Комитету подробные доклады о проделанной работе с информацией о мерах, принятых с целью выполнения вышеуказанных рекомендаций, и достигнутых при этом результатах.
