



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CEP/WG.5/2001/5
3 October 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Рабочая группа по подготовке первого Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Первое совещание, Женева, 28-30 ноября 2001 года)

**РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ДОСТУПУ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ,
КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, В РАМКАХ,
ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИЕЙ**

Введение

1. На своем втором совещании Стороны, подписавшие Конвенцию ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, учредили для оказания поддержки осуществлению третьей основной составляющей Конвенции Целевую группу по доступу к правосудию, которая будет работать под руководством Эстонии, (CEP/WG.5/2000/2, пункт 47). В соответствии с предложением Сторон, подписавших Конвенцию, эта Целевая группа провела рабочее совещание 17-19 сентября 2001 года в Таллинне, Эстония. Правительства Финляндии и Нидерландов предоставили финансовую поддержку рабочему совещанию, соразмерную средствам, выделенным Эстонией.

GE.01-32289 (R)

Настоящий документ официально не редактировался.

2. В рабочем совещании приняли участие выступавшие в своем личном качестве 52 представителя правительственных и неправительственных организаций от следующих стран и организаций: Бельгии, Болгарии, бывшей югославской Республики Македонии, Германии, Грузии, Дании, Казахстана, Латвии, Литвы, Нидерландов, Румынии, Словакии, Соединенного Королевства, Узбекистана, Украины, Чешской Республики, Швеции, Эстонии, Югославии, Европейской комиссии, Законодательной инициативы для стран Центральной и Восточной Европы Американской ассоциации юристов (СЕЕЛИ/АБА), Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), Европейского экофорума и Ассоциации экологического права Центральной и Восточной Европы и Новых независимых государств (Ассоциация ГУТА), посольства США в Эстонии, Эстонского экологического движения и коалиции "За чистую Балтику".
3. Участников рабочего совещания приветствовал заместитель генерального секретаря министерства охраны окружающей среды Эстонии г-н Аллан Громов. Эстония в течение двух лет готовилась к ратификации Конвенции в августе 2001 года при содействии правительства Дании, которому г-н Громов выразил свою признательность. Он также поблагодарил правительства Финляндии, Нидерландов и Соединенного Королевства, а также СЕЕЛИ/АБА, которые внесли вклад в проведение рабочего совещания и подготовку справочного руководства и пожелал рабочему совещанию успешной работы.
4. Сотрудник секретариата г-жа Софи Х. Фленсборг представила краткую обновленную информацию о статусе Конвенции и о событиях, которые в настоящее время происходят в ее рамках. Конвенцию, которая вступит в силу 30 октября 2001 года, ратифицировали 17 стран. Первое Совещание Сторон состоится, вероятно, осенью 2002 года, хотя к настоящему времени никакого решения по этому вопросу еще не принято. Совещание о подготовке первого Совещания Сторон, которому будут доложены результаты рабочего совещания, запланировано провести 28-30 ноября 2001 года.
5. Представитель Эстонии - страны, под руководством которой работает целевая группа, г-жа Рита Аннюс напомнила рабочему совещанию о мандате, предоставленном целевой группе вторым совещанием Сторон, подписавших Конвенцию. Целевая группа должна сосредоточить свое внимание на сборе информации об эффективной практике и обеспечивать форум для обмена практическим опытом, а не заниматься деятельностью по совершенствованию правовой базы Конвенции. Задача рабочего совещания будет заключаться в создании условий для обмена практическим опытом и усовершенствования концепций, изложенных в проекте справочного руководства. Кроме того, будет также предоставлена возможность обсудить вероятные направления дальнейшей деятельности

целевой группы. Она также представила повестку дня рабочего совещания и некоторые вопросы, которые были подготовлены до начала рабочего совещания.

6. Г-жа Джейн Бойз, Соединенное Королевство, выступая в качестве представителя главного донора проекта по подготовке проекта справочного руководства по доступу к правосудию, затронула некоторые вопросы, имеющие большое значение для Соединенного Королевства. Она особо отметила содействие, которое Соединенное Королевство оказывает осуществлению Орхусской конвенции и проекта по разработке справочного руководства. Рассказав о практическом опыте, накопленном в области использования наиболее эффективных методов работы при составлении Ньюкаслского справочного руководства по участию общественности, г-жа Бойз выразила надежду, что приведенные в проекте справочного руководства реальные судебные дела могут послужить полезной основой для проведения на семинаре обсуждений и что эти обсуждения будут способствовать разработке справочного руководства. Она выразила благодарность всем участникам, которые внесли вклад в процесс разработки справочного руководства, и предложила остальным участникам представить замечания и дополнительные материалы для завершения работы по подготовке справочного руководства.

7. Заведующий кафедрой права окружающей среды юридического факультета Тартуского университета (Эстония) г-н Ханнес Вейнла сделал сообщение о положениях Орхусской конвенции, касающихся доступа к правосудию. Он остановился на характерных особенностях статьи 9 и цели предоставления доступа к правосудию как в целом, так и в контексте Орхусской конвенции. Затем он поднял некоторые из главных вопросов, связанных с осуществлением Конвенции и касающихся, в частности, институтов, процессуальной правоспособности, средств правовой защиты и затрат. В конце своего выступления он подчеркнул, что каждый должен иметь доступ к простой, непродолжительной и эффективной процедуре, позволяющей получить защиту суда или какого-либо альтернативного органа от действий и бездействий, затрагивающих любое из прав, закрепленных в Конвенции и национальном законодательстве.

8. Координатор проекта по разработке справочного руководства г-н Стефен Стек, РЭЦ, ознакомил участников с ходом подготовки проекта справочного руководства, подчеркнув, что для выполнения этой работы имелось весьма ограниченное количество времени и что все еще существует необходимость проведения большого объема работы по редактированию и анализу. Проект справочного руководства состоит из двух частей - аналитического раздела и приложения, содержащего информацию об исследованиях в области судебной практики. Он представил пояснения по процессу сбора такой информации - всего было представлено 43 судебных дела - но при этом подчеркнул

необходимость получения материалов по судебным делам от большего числа стран и проведения по ним дополнительной работы. Он выразил свою признательность организациям-партнерам по осуществлению проекта, а именно СЕЕЛИ/АБА, Всемирному союзу по разработке природоохранного законодательства (Е-ЛАУ), Ассоциации ГУТА и Европейскому экофоруму, а также другим участникам целевой группы.

9. Г-жа Кэйро Робб, Соединенное Королевство, еще раз заострила внимание на содержании мандата целевой группы, в котором подчеркивается необходимость сосредоточения основных усилий на вопросах практического осуществления и разработки моделей, конкретных решений и проблемно-ориентированных подходов в процессе осуществления положений статьи 9. Она особо остановилась на некоторых разделах справочного руководства, таких, как глава о доступе к правосудию при рассмотрении дел, связанных с участием общественности, раздел о судебном запрете и раздел о стратегических исках против участия общественности. Что касается материалов исследований судебных дел, собранных в целях составления проекта справочного пособия, то в них положения пункта 3 главы 9 охвачены, как представляется, весьма поверхностно, в то время как многие дела посвящены случаям, имеющим отношение к пункту 2 статьи 9. Она подчеркнула, что рабочему совещанию следует сосредоточить внимание на изучении уроков, которые могут быть извлечены как из этих исследований, так и из обмена опытом, что впоследствии может быть отражено в выводах рабочего совещания.

10. Обсуждения на рабочем совещании проходили в рамках трех групп малого состава, каждая из которых работала при содействии одного из участников. В основу своих обсуждений группы малого состава положили проект справочного руководства и вопросы, распространенные до начала рабочего совещания. После каждого заседания группы малого состава докладывали пленарному заседанию о своих выводах.

I. ВЫЯВЛЕННЫЕ ВИДЫ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРАКТИКИ

11. Основные выводы рабочего совещания приводятся ниже. В ходе обсуждения различных тем стало очевидно, что ввиду широкого географического охвата стран ЕЭК ООН различные государства имеют разные правовые системы и контекст, в котором необходимо предоставлять доступ к правосудию в соответствии с положениями Орхусской конвенции, имеет различный характер с точки зрения правовых и демократических традиций, а также социальных, культурных и экономических условий. Поэтому данное обстоятельство необходимо учитывать в любых выводах относительно того, какой опыт можно извлечь из примеров, приведенных в ходе обсуждений на рабочем совещании. Кроме того, несмотря на широкую представленность на рабочем совещании

стран региона ЕЭК ООН, вероятно, что ввиду ограниченности имевшегося времени, необходимости упрощения примеров, а также наличия трудностей, связанных с языками и терминологией, непосредственно в ходе рабочего совещания были реально обсуждены и представлены не все существующие примеры эффективной практики. Приведенные ниже выводы следует рассматривать с учетом этих ограничений.

12. Таким образом, эти выводы содержат перечень ценных примеров, от которых страны могут отталкиваться, желая изучить опыт, накопленный в какой-либо отдельной области. Затем они могут более подробно ознакомиться с методами использования этого опыта, например, путем установления двусторонних контактов с участниками рабочего совещания из какой-либо отдельной страны. Кроме того, при наличии конкретных примеров, иллюстрирующих применение предложенных или каких-либо иных видов эффективной практики, информацию о таких примерах будет необходимо предоставить для подготовки окончательного варианта справочного руководства, если только они уже в него не включены. Следует приложить усилия к тому, чтобы в окончательном варианте справочного руководства по доступу к правосудию были надлежащим образом изложены все нижеперечисленные виды эффективной практики.

А. Процедуры - статья 9, пункт 1

Органы по рассмотрению

13. На ряде заседаний рабочего совещания был рассмотрен вопрос об органе, к которому любой представитель общественности может обратиться в случае отклонения его просьбы о доступе к информации. В Соединенном Королевстве (Англия и Уэльс) для рассмотрения дел, связанных с отказом в предоставлении полного доступа к информации, назначен комиссар по вопросам свободы информации. К комиссару может обратиться любое лицо, и его или ее решения имеют обязательную силу для данного государственного органа. В Эстонии создана Инспекция по защите данных, являющаяся независимым органом, обеспечивающим осуществление быстрой, дешевой и легкодоступной процедуры. Для рассмотрения дел такого типа в Словакии при министерстве охраны окружающей среды создана новая Комиссия по экологической информации; в ее состав входят независимые члены как судебных органов, так и НПО. В Украине в таких случаях применяются процедуры ускоренного рассмотрения апелляций

и имеется возможность требовать вынесения дисциплинарных наказаний (см. также пункты 33-39 ниже, касающиеся органов по рассмотрению).

Временные рамки

14. В связи с видами эффективной практики, которые используются при процедурах предварительного пересмотра и административного рассмотрения дел, касающихся отказа в предоставлении доступа к информации, был рассмотрен вопрос о временных рамках. Обязательство Европейского парламента, Совета и Европейской комиссии провести внутренний пересмотр просьбы о предоставлении доступа к информации в течение 15 дней после направления жалобы (подтвердительного представления) было признано примером эффективной практики. Кроме того, в ряде стран для проведения рассмотрения в административном (несудебном) порядке установлен, как правило, срок в один месяц; такое положение существует в Чешской Республике, Эстонии, бывшей югославской Республике Македонии и ряде других стран.

15. Что касается судебного рассмотрения, то срок шесть месяцев, который проходит с момента подачи апелляции в судебную систему до вынесения судом окончательного постановления, что является целью в Англии и Уэльсе, представляет собой, по-видимому, один из удачных примеров применения своевременной судебной процедуры. Другой предлагаемый вид эффективной практики предусматривает сокращение предельных сроков, установленных для отклонения просьбы в предоставлении информации, с тем чтобы обратившееся с такой просьбой лицо могло в кратчайшие сроки подать жалобу или апелляцию.

Общий вывод

16. Из состоявшегося обсуждения следует, что механизмы внесудебного рассмотрения являются, по-видимому, более эффективными, своевременными и менее дорогостоящими, чем судебные процедуры, однако процедуры судебного разбирательства все же следует сохранить.

В. Процедуры - статья 9, пункт 2

Процессуальная правоспособность

17. Существует целый ряд методов, с помощью которых страны решают вопрос о процессуальной правоспособности в связи с делами, подпадающими под действие положений пункта 2 статьи 9 в соответствии с провозглашенной в Конвенции целью

обеспечения широкого и эффективного доступа к правосудию. В Украине каждый гражданин может подать жалобу в связи с предполагаемыми нарушениями прав в соответствии с пунктом 2 статьи 9, что, по-видимому, является эффективной практикой. В Соединенном Королевстве (Англия и Уэльсе), определение "достаточной заинтересованности" оставлено на усмотрение суда, который может толковать это положение достаточно гибко для того, чтобы охватывать не только НПО, но и другие организации граждан, резидентов и общинные группы, а также отдельных граждан.

Органы по рассмотрению

18. В Дании экологические апелляционные советы созданы в соответствии с законом. Эти советы, являясь независимыми от министерства органами, выносят постановления, которые считаются высококвалифицированными обязательными решениями и поэтому рассматриваются в качестве одного из примеров эффективной практики (см. также пункты 33-39 ниже, касающиеся органов по рассмотрению).

С. Процедуры - статья 9, пункт 3

Процессуальная правоспособность

19. Для того чтобы НПО могла выступать стороной по делу в случаях, предусмотренных в пункте 3 статьи 9, в некоторых странах, таких, как Бельгия, должны быть соблюдены определенные критерии. Однако в случае, если такая НПО докажет, что она соответствует этим критериям - например, если охрана окружающей среды является целью, закрепленной в Уставе или уставных документах НПО - то она будет обладать процессуальной правоспособностью при рассмотрении всех дел, касающихся окружающей среды.

20. В некоторых странах, таких, как Нидерланды и Испания, существует процедура *actio popularis*. Опыт практического применения *actio popularis* свидетельствует о том, что эта процедура редко используется в Испании и весьма часто - в Нидерландах.

Конституционные права

21. Во многих странах, например в Бельгии, бывшей югославской Республике Македонии, Венгрии, Испании, Казахстане, Словакии, Украине, Чешской Республике и Югославии, общественность обладает конституционным правом на здоровую окружающую среду, а в некоторых странах она также обязана обеспечивать охрану окружающей среды. Исходя из этого конституционного права, и в тех случаях, когда это

применимо, из этой обязанности, общественность имеет право выступать в Конституционном суде в качестве стороны по делам, касающимся предполагаемого нарушения конституционного права.

Уголовное судопроизводство

22. В некоторых странах, таких, как Испания и Соединенные Штаты, НПО могут оспаривать действия компаний в связи с нарушением законодательства по окружающей среде непосредственно в ходе уголовного судопроизводства. В случае Испании НПО, возможно, должны присоединяться к общественному обвинителю по данному делу, однако для уточнения этого вопроса необходимо провести дополнительное исследование.

Обеспечение гражданами применения закона

23. В Соединенном Королевстве главную ответственность за правоприменение несут органы власти, однако если в случае возникновения какой-либо помехи местный правоприменительный орган не предпринял соответствующих действий, то в соответствии с законодательством любое лицо может обратиться к местному суду с просьбой издать приказ, требующий от загрязнителя, причиняющего вред с точки зрения закона, устранить загрязнение. Невыполнение загрязнителем этого предписания означает совершение уголовного преступления.

D. Средства правовой защиты

Судебный/временный запрет

24. В разных странах применяются весьма различные правила и практика судебного запрета. Примеры эффективной практики были отмечены в Чешской Республике и Германии, где подача жалобы в связи с какой-либо лицензией или разрешением автоматически приостанавливает действие решения, принятого государственным органом. В других странах, таких, как Венгрия, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты, в определенных обстоятельствах может выноситься судебный запрет. В некоторых странах соответствующие критерии указаны в законодательстве, в то время как в других государствах такие критерии разрабатываются на основе судебной практики.

25. В Германии для вынесения временного судебного запрета не требуется какого-либо денежного обязательства и ответчик не имеет права требовать возмещения ущерба даже в том случае, если он выиграл дело. В других странах, таких, как Соединенные Штаты и Соединенное Королевство, при рассмотрении дел, касающихся окружающей среды и

имеющих большую общественную значимость, суд может по своему усмотрению требовать установления только номинального денежного обязательства (например, в размере 1 долл. США) или не требовать такого обязательства вообще.

Своевременное осуществление процедур

26. В некоторых странах, таких, как Соединенное Королевство (Англия и Уэльс), Соединенные Штаты и Нидерланды, в целях предотвращения затяжных судебных процедур разработаны методы ведения дел и соответствующие графики, которым необходимо следовать в ходе рассмотрения судебных дел.

Механизмы по предотвращению злоупотребления судебной системой

27. В некоторых странах, таких, как Соединенное Королевство (Англия и Уэльс), как правило, устанавливаются весьма ограниченные предельные сроки для передачи дела в суд в тех случаях, когда рассматриваемое дело связано с оспариванием решения государственного органа. Судебный иск должен быть предъявлен в течение трех месяцев после вынесения государственным органом окончательного решения.

Ущерб

28. В некоторых случаях признается целесообразным рассматривать вопрос об ущербе. На Украине ущерб рассчитывается на основе соответствующего положения, в то время как в большинстве стран решение этого вопроса оставлено на усмотрение судей/судов.

29. Применяемая в Украине и в России практика, предусматривающая взыскание морального ущерба при рассмотрении дел, касающихся окружающей среды, была сочтена одним из хороших примеров эффективного средства правовой защиты, используемого в целях получения компенсации.

Правоприменение

30. Весьма важными были признаны механизмы, обеспечивающие исполнение судебных решений. В Бельгии (Фландрия) невыполнение судебных постановлений может повлечь за собой незамедлительное наложение санкций, а в Соединенных Штатах каждый день просрочки в исполнении судебного решения считается отдельным уголовным преступлением, связанным с проявлением неуважения к суду.

31. Привлечение к уголовной ответственности государственных должностных лиц, скрывающих экологическую информацию, например в России и Казахстане, было признано в качестве одного из эффективных средств правовой защиты, применяемых в связи с предоставлением доступа к информации.

32. Было признано целесообразным возлагать строгую ответственность на организации, осуществляющие опасные виды деятельности, поскольку такой подход позволяет переложить бремя выяснения причин и обеспечивает надлежащее распределение бремени риска. В некоторых случаях на операторов не только возлагается строгая ответственность, но и к ним предъявляется требование создавать страховые фонды или устанавливать финансовые гарантии в целях обеспечения исполнения судебных решений, вынесенных по их делу.

Е. Органы по рассмотрению и другие органы

Основные органы по рассмотрению

33. В большинстве стран основными органами по рассмотрению, действующими согласно положениям пунктов 1 и 2 статьи 9, являются суды. Вместе с тем в связи с пунктами 1 и 2 статьи 9 были приведены некоторые убедительные примеры существования других независимых и беспристрастных органов (см. пункты 13 и 18 выше). В Швеции был создан специальный экологический суд, обладающий юрисдикцией по рассмотрению дел, касающихся права окружающей среды.

Независимость и беспристрастность основных органов по рассмотрению

34. В большинстве случаев независимость органов по рассмотрению, помимо судов, действующих на основе статутного или общего права, гарантируется уставом или законом, в соответствии с которым был создан данный орган, как это наблюдается в случае датских апелляционных советов. Финансовая независимость достигается за счет отдельных бюджетов этих органов.

35. Независимость судов обеспечивается путем применения таких процедур назначения судей на должность, которые гарантируют им занятость (так, например, вышестоящие судьи назначаются на должность пожизненно или занимают ее до выхода на пенсию и могут быть уволены только при исключительных обстоятельствах), предусматривают выплату судьям адекватного вознаграждения, независимое финансирование судебных органов и независимость судебной структуры от главных директивных государственных органов.

36. Было признано важным, чтобы суды и другие независимые органы работали в условиях транспарентности. Это может означать представление ежегодных отчетов об их деятельности, включая статистические данные о количестве и типах рассмотренных дел, а также опубликование их решений, например, в Интернете.

Повторное рассмотрение государственным органом

37. Процедура повторного рассмотрения была признана одним из важных средств, позволяющих избежать возникновения споров или урегулировать их на раннем этапе. При наличии процедуры повторного рассмотрения государственным органом в контексте положений пунктов 1 и 2 статьи 9 проведение административного рассмотрения каким-либо лицом, иным, чем то, которое приняло первоначальное решение, по-видимому, представляет собой эффективную практику.

Омбудсмен

38. В большинстве стран и в Европейском союзе существует институт омбудсменов, что, по-видимому, является эффективной практикой, несмотря на то, что в ходе обсуждений выяснилось, что такие институты в разных странах значительно отличаются друг от друга. Обычно омбудсмены имеют независимый статус, назначаются парламентом и подотчетны только парламенту. В большинстве стран каждый житель имеет право подать жалобу омбудсмену. В некоторых странах, таких, как Венгрия, существует большое количество омбудсменов, занимающихся рассмотрением различных вопросов. Некоторые омбудсмены занимаются такими конкретными вопросами, как права человека и свобода информации. Другие специализируются только на делах, касающихся недобросовестного выполнения административных функций. В некоторых странах, например в Испании, омбудсмены обязаны рассматривать все жалобы, в то время как в других государствах, например в Дании, они могут по своему усмотрению решать, будут ли они или не будут заниматься тем или иным конкретным делом. И хотя решения большинства омбудсменов не имеют обязательной силы, гласность рассматриваемых омбудсменами дел и их отчетов может обеспечить серьезное отношение к их решениям. Вместе с тем в Молдове омбудсмен имеет право выносить решения, имеющие обязательную юридическую силу.

Посредничество

39. В некоторых странах посредничество существует в качестве альтернативы действиям, имеющим более официальный характер. И хотя такая практика не подходит

для всех видов споров, в некоторых случаях она может обеспечивать доступный или не требующий больших затрат вариант решения проблемы. Наличие служб, предоставляющих посреднические услуги, может уменьшить необходимость в использовании более официальных механизмов обеспечения доступа к правосудию, таких, как судебный процесс. Такие услуги могут быть особо эффективными при рассмотрении местных конфликтов и споров между соседями.

Г. Преодоление финансовых препятствий

Программы правовой помощи

40. В большинстве стран существуют программы правовой помощи, призванные предоставлять содействие отдельным лицам в тех случаях, когда они стремятся получить доступ к правосудию в судах, и считающиеся одним из эффективных средств для преодоления финансовых препятствий. Эти программы могут охватывать полностью или частично следующее: расходы на проведение первоначального расследования, судебные издержки, гонорары, выплачиваемые адвокатам за консультации и представительство в суде, вознаграждение экспертов. Содействие может оказываться либо в финансовой форме, либо в форме прямого предоставления услуг. В большинстве стран такая помощь доступна только для физических лиц и обычно ее предоставление зависит от финансового положения заявителя. В некоторых случаях оказание помощи также зависит от возможности успешного для истца исхода рассмотрения дел в суде. Вместе с тем одним из показательных примеров более широкого доступа к правовой помощи является, по-видимому, существующая в Германии система, в соответствии с которой НПО также могут обращаться за финансовым содействием при рассмотрении дел в вышестоящих судах и в Верховном Суде, не будучи обязанными продемонстрировать возможность успешного исхода этого рассмотрения.

41. Было признано, что даже при наличии программ правовой помощи необходимо создавать другие механизмы для преодоления финансовых препятствий, с которыми все еще сталкиваются лица, не имеющие права получать юридическую помощь.

Первоначальное расследование, проводимое до предъявления судебного иска

42. Действующая под управлением государства эффективная система, обеспечивающая регулирование и правоприменение в области экологии, может играть важную роль в проведении расследования и сбора информации до предъявления судебных исков. Была признана эффективной практика, при которой осуществление положений Конвенции,

касающихся предоставления доступа к экологической информации, позволяет гражданам получать такую информацию бесплатно или с малыми затратами.

Судебные сборы

43. В ряде стран, таких, как Испания, доступ к судам предоставляется в некоторых случаях бесплатно, в то время как в других государствах, таких, как Соединенные Штаты и Венгрия, для возбуждения дела в суде необходимо внести только незначительную плату, а в таких странах, как, например, Соединенное Королевство и Болгария, судебный сбор может быть отменен или уменьшен в зависимости, в частности, от величины дохода истца даже в том случае, если судебное дело было проиграно.

Гонорары адвокатов

44. Практика привлечения бесплатных адвокатов широко развита в Соединенных Штатах, однако она менее распространена в Европе. В Венгрии и Украине некоторые НПО специализируются на предоставлении бесплатных правовых консультаций при рассмотрении дел, касающихся окружающей среды. В некоторых странах ряд НПО всегда имели право привлекать бесплатного адвоката. В других странах существуют группы адвокатов для оказания помощи при рассмотрении особых дел, таких, как дела, касающиеся окружающей среды. В случае некоторых судебных разбирательств присутствие адвоката не обязательно, и, следовательно, может полностью отсутствовать необходимость выплаты адвокатам гонорара. Такое положение существует в экологических апелляционных советах Дании и административных судах Нидерландов.

Вознаграждение, выплачиваемое экспертам

45. Был выявлен ряд показательных примеров того, каким образом можно преодолеть препятствия, связанные с необходимостью выплачивать вознаграждение экспертам. В Испании судья может решить, что суд должен сам выплатить вознаграждение эксперту. В одном из испанских судов для оказания помощи в решении технических вопросов был принят на работу токсиколог. В некоторых странах судьи по своему усмотрению принимают решение о том, кто должен выплачивать эксперту вознаграждение. Создание новых сетей по защите общественного интереса и оказание поддержки существующим может помочь уменьшить необходимость в экспертах и снизить расходы на оплату их услуг.

Оказание общей поддержки НПО, выступающим в защиту общественных интересов

46. Предоставление льгот в виде снижения налогов в случае частных пожертвований, как это практикуется в Германии и Соединенном Королевстве, считается одним из удачных примеров оказания НПО помощи в преодолении финансовых препятствий в целом, что в свою очередь может позволить получить преимущества с точки зрения предоставления доступа к правосудию. В Испании, Венгрии и Соединенных Штатах в отношении НПО, выступающих в защиту общественных интересов, могут применяться более льготные ставки налогообложения. Правительства некоторых стран, например Германии и Нидерландов, ежегодно предоставляют финансовые средства НПО, в том числе экологическим НПО, осуществление проектов которых может привести к предъявлению судебных исков. В некоторых странах суд может издать приказ о том, чтобы назначенный для компании-загрязнителя штраф был выплачен непосредственно НПО, действующим в области охраны окружающей среды; такие случаи отмечены в Германии и Узбекистане. Некоторые участники рабочего совещания высказали мнение о том, что снижение размера вознаграждений или предоставление НПО, выступающим в защиту общественного интереса, свободного доступа к правосудию, должно быть одной из общих целей, предусмотренных в рамках Орхусской конвенции.

Финансовая определенность и перенос затрат

47. В некоторых случаях препятствия финансового характера возникают не только в связи с абсолютными затратами, обусловленными предъявлением экологического иска, но и в результате отсутствия определенности в отношении затрат и, в частности, существования риска вынужденной оплаты расходов другой стороны в случае применения практики переноса затрат. Наличие возможности изначально обеспечить более высокую степень определенности для тех, кто предъявляет иск в защиту общественных интересов, считается примером эффективной практики. Например, в Германии установлены предельные размеры затрат, связанных с возбуждением некоторых типов исков. В Соединенном Королевстве судья может на начальной стадии рассмотрения дела заранее вынести постановление по вопросу о затратах, в соответствии с которым заявитель, возбуждающий дело в защиту общественного интереса, не будет нести ответственность за расходы другой стороны даже в том случае, если он проиграет процесс.

48. В некоторых странах, таких, как Соединенное Королевство и Нидерланды, в конце судебного разбирательства судья может по своему усмотрению ограничить размер затрат

другой стороны, которые проигравший процесс истец должен будет оплатить с учетом характера дела и поведения ответчика.

Общий вывод

49. Было признано, что к числу видов эффективной практики в области преодоления финансовых препятствий для доступа к правосудию в целом относится использование внесудебных механизмов в силу того, что они, как правило, требуют более низких финансовых и временных затрат. Высококвалифицированный характер решений, принимаемых в административном порядке, уменьшает необходимость обращения в суд и, таким образом, сокращает количество судебных дел, что может позволить снизить затраты всех сторон.

Г. Преодоление других препятствий и прочие вопросы, не рассмотренные в ходе других заседаний

Укрепление потенциала

50. Как на заседаниях рабочих групп небольшого состава, так и в ходе пленарного заседания деятельность по укреплению потенциала была сочтена залогом применения эффективной практики при обеспечении доступа к правосудию в рамках Конвенции. Эта деятельность может проводиться как в форме создания потенциала внутри страны, так и в форме осуществления совместных проектов с участием других государств. Партнерские проекты могут иметь особо большое значение в тех случаях, когда несколько государств рассчитывают на использование одного конкретного вида общих природных ресурсов. Было признано необходимым рассмотреть все потребности различных целевых групп, таких, как группы судей и адвокатов, государственные должностные лица, НПО и широкая общественность. Укрепление потенциала в области предоставления доступа к правосудию в соответствии с положениями Орхусской конвенции окажет положительное воздействие на другие области права. Было отмечено, что в настоящее время уже существует большое число элементов, необходимых для наращивания потенциала, - для этого следует определить политические приоритеты и получить доступ к надлежащим ресурсам.

Расширение возможностей государственных должностных лиц

51. Было высказано мнение о том, что справочное руководство будет предназначено для государственных должностных лиц, которым, как предполагается, оно поможет в выявлении возможных элементов эффективной практики.

Расширение возможностей судей и адвокатов

52. Было высказано мнение о том, что уровень информированности судейского корпуса и членов других органов по рассмотрению следует повышать путем организации обучения и проведения рабочих совещаний по вопросам, которые могут возникнуть при рассмотрении дел, касающихся окружающей среды. Один из методов решения этой задачи отмечен в Швеции, где существует специальный экологический суд, судьи которого специализируются на рассмотрении дел, касающихся окружающей среды. Заслуживает внимания прежде всего тот факт, что для этих судей, на рассмотрение которых могли поступить подобные дела, организовано обучение, и в тех случаях, когда это необходимо, они получают техническое содействие. Существующая в Соединенном Королевстве система судебных секретарей, оказывающих помощь и предоставляющих консультации магистратам, была отмечена в качестве одного из способов ознакомления судебного корпуса с экологической информацией. Организация подготовки адвокатов была также сочтена эффективной практикой. Эту подготовку можно было бы проводить в рамках университетских курсов, и она могла бы предусматривать участие студентов в работе университетских лабораторий, занимающихся вопросами права окружающей среды, как это происходит в Украине. Было также признано необходимым, чтобы все адвокаты имели доступ к судебным решениям и в качестве эффективной практики была отмечена возможность обнародования судами своих решений, и в частности всех решений верховных судов, например в Интернете, как это происходит в России, Соединенном Королевстве и Эстонии.

Уровень осведомленности общественности

53. Было признано целесообразным проводить обмен опытом в области организации кампаний по информированию общественности даже в том случае, если они проводятся по другой тематике. Использование электронных средств было названо в числе эффективных решений, обеспечивающих информирование общественности. Во многих странах общественность, по-видимому, не осведомлена о своих экологических правах. Для обучения общественности в области экологических прав и оказания содействия их осуществлению можно использовать такие финансируемые государством общественные консультативные центры, как бюро по консультированию граждан, действующие в

Соединенном Королевстве, и университетские правовые лаборатории, созданные в Эстонии и Украине. Эффективная практика предусматривает проведение стратегий, основанных на использовании долгосрочного подхода к повышению уровня осведомленности, с тем чтобы закрепить результаты проведения информационно-просветительской кампании. Поэтому к деятельности по повышению уровня информированности необходимо относиться серьезно, тщательно ее планировать и привлекать НПО и другие общественные группы к их проведению.

54. В качестве эффективной практики была отмечена деятельность по укреплению конструктивных взаимоотношений между различными участниками. Например, в Казахстане министерство природных ресурсов, парламент и НПО заключили специальное соглашение об осуществлении Орхусской конвенции и в результате этого получили возможность обеспечивать быстрое распространение информации через эти структуры. Аналогичные соглашения были также подписаны на местном уровне. В Грузии министерство охраны окружающей среды регулярно проводит национальные и региональные утренние субботние совещания с участием НПО.

II. ПОСЛЕДУЮЩИЕ ЭТАПЫ - БУДУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ

55. Участники рабочего совещания отметили необходимость продолжения работы целевой группы и обсудили возможные направления последующей деятельности, необходимой для доработки справочного руководства и завершения других мероприятий.

Справочное руководство

56. В отношении справочного руководства было принято решение о том, что работу над составлением его проекта следует завершить с учетом результатов семинара. Деятельность по доработке руководства возглавит Эстония - страна, которая руководит работой целевой группы. Участникам будет предложено представить Эстонии письменные замечания по справочному руководству, а также сообщить более подробную информацию о конкретных выявленных эффективных решениях некоторых проблем. Предельные сроки для представления замечаний будут сообщены участникам, а также координационным центрам Орхусской конвенции.

Вопросник

57. Один из выводов, сделанных на рабочем совещании, заключается в том, что правовые системы, существующие во всем регионе ЕЭК ООН, значительно отличаются

друг от друга, и поэтому проведение оценки степени полезности моделей и примеров, отмеченных на рабочем совещании и в проекте справочного руководства, связано со значительными трудностями. Учитывая этот факт, страна - руководитель группы проинформировала участников о своем намерении разослать всем странам вопросник, который окажет содействие в сборе общей информации о правовых системах, обеспечивающих доступ к правосудию в разных странах. Этот вопросник будет простым и легким для заполнения, и он не будет предназначаться для проведения глубокого анализа правовых систем. В результате обследования будут собраны информационные материалы, с помощью которых можно будет получить представление о различиях, существующих между правовыми системами региона.

Другие предлагаемые виды деятельности

58. Ввиду того, что справочное руководство будет предназначено, главным образом, для государственных должностных и других лиц, участвующих в осуществлении Конвенции и ответственных за этот процесс, целевой группе было также указано на необходимость оценки и рассмотрения потребностей других целевых групп, таких, как общественность, адвокаты и судьи.

59. Некоторые участники высказали мнение о том, что для каждой страны следующий этап мог бы заключаться в проведении анализа своих существующих правовых и практических систем, обеспечивающих доступ к правосудию. При проведении такого анализа в целях определения приоритетных направлений деятельности по улучшению положения в этой области можно было бы использовать результаты рабочего совещания и справочное руководство.

60. Страна - руководитель группы предложила всем участникам рассмотреть вопрос о внесении последующих финансового и других вкладов в будущую работу целевой группы. Ряд участников сообщили, что они изучат возможность предоставления такой помощи.

III. ЗАКРЫТИЕ РАБОЧЕГО СОВЕЩАНИЯ

61. Участники выразили благодарность стране - руководителю группы за организацию рабочего совещания, а от имени страны-руководителя была выражена благодарность всем участникам, посредникам, докладчикам, устным переводчикам и секретариату за приложенные ими усилия.
