



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

Комитет по вопросам соблюдения

Пятьдесят пятое совещание

Женева, 6–9 декабря 2016 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

Выводы и рекомендации по сообщениям АССС/С/2013/85 и АССС/С/2013/86 относительно соблюдения Конвенции Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии*

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 17 июня 2015 года

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
A. Сообщение АССС/С/2013/85	3
B. Сообщение АССС/С/2013/86	3
C. Совместное рассмотрение двух сообщений	4

* Настоящий документ представляется с опозданием, так как потребовалось дополнительное время для доработки повестки дня совещания.



II.	Краткое изложение фактов, сведений и проблем	5
A.	Законодательная основа	5
B.	Факты	6
C.	Вопросы существа	7
D.	Внутренние средства правовой защиты	16
III.	Рассмотрение и оценка Комитетом	16
IV.	Выводы и рекомендации	29
A.	Основные выводы относительно несоблюдения	29
B.	Рекомендации	29

I. Введение

A. Сообщение АССС/С/2013/85

1. 18 сентября 2012 года Фонд экологического права направил в Комитет по вопросам соблюдения, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, в котором утверждалось, что Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии нарушило свои обязательства по Конвенции. В частности, в нем указано, что применение статьи 46 Закона 2012 года о юридической помощи, осуждении и наказании правонарушителей, который вступил в силу в апреле 2013 года, приведет к недоступно высоким затратам по делам о частной зловредности и к увеличению финансовых и иных препятствий для доступа к правосудию в нарушение пунктов 3, 4 и 5 статьи 9 Конвенции¹.
2. На своем сорок первом совещании (Женева, 25–28 июня 2013 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что вышеуказанное сообщение является приемлемым в соответствии с пунктом 20 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции.
3. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 22 июля 2013 года это сообщение было направлено соответствующей Стороне.

B. Сообщение АССС/С/2013/86

4. 28 февраля 2013 года представитель общественности Элисон Остин препроводила Комитету по вопросам соблюдения сообщение, в котором утверждается, что Соединенное Королевство нарушило свои обязательства по Конвенции. В частности, в сообщении указано, что соответствующая Сторона нарушила положения пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции, так как не обеспечила, чтобы затраты, связанные с обращением в суд по делам о частной зловредности, включая дело, которое касается непосредственно ее самой, были справедливыми, беспристрастными и своевременными и не были недопустимо высокими.
5. На своем сорок первом совещании Комитет в предварительном порядке постановил, что вышеуказанное сообщение является приемлемым в соответствии с пунктом 20 приложения к решению I/7.
6. На этом совещании Комитет пришел к выводу о том, что после проведения обсуждения с соответствующей Стороной в ходе совещания она истолковала рекомендации Комитета как применяющиеся только к разбирательствам, проводимым в порядке судебного надзора, и не распространяющиеся на дела о частной зловредности. По мнению этой Стороны, дела о частной зловредности не были конкретно рассмотрены в предыдущих выводах Комитета, одобренных в решении IV/9i Совещания Сторон. Комитет отметил, что пункт 3 а) решения IV/9i касается издержек по всем судебным процедурам, охватываемым статьей 9, и исходя из этого подчеркнул, что в целом он не согласен с позицией соответствующей Стороны, но с учетом позиции этой Стороны он будет рассмат-

¹ Сообщения, в том числе соответствующая документация, полученная от авторов сообщений, соответствующей Стороны и секретариата, размещены по адресу <http://www.unep.org/env/pp/cc/com.html>. Для их просмотра необходимо нажать на соответствующую ссылку.

ривать данное сообщение в соответствии со своей обычной, а не ускоренной процедурой рассмотрения дел. Кроме того, Комитет в предварительном порядке постановил, что, возможно, он рассмотрит это сообщение совместно с сообщением АССС/С/2013/85.

7. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 22 июля 2013 года это сообщение было направлено соответствующей Стороне.

С. Совместное рассмотрение двух сообщений

8. 20 декабря 2013 года соответствующая Сторона представила свой общий ответ по сообщениям АССС/С/2013/85 и АССС/С/2013/86.

9. 14 января 2014 года авторы сообщений АССС/С/2013/85 и АССС/С/2013/86 представили совместную записку с замечаниями по этому ответу.

10. На своем сорок четвертом совещании (Женева, 25–28 марта 2014 года) Комитет провел обсуждение по существу сообщений с участием авторов сообщений и представителей соответствующей Стороны. Комитет подтвердил, что он проведет совместное рассмотрение этих сообщений, а также подтвердил приемлемость сообщения АССС/С/2013/85. Комитет подтвердил также приемлемость сообщения АССС/С/2013/86 в той мере, в которой в нем подняты системные вопросы, также охватываемые сообщением АССС/С/2013/85, указав при этом, что он не будет рассматривать утверждения по делу, находившемуся в тот момент на рассмотрении в национальных судах.

11. На своем сорок пятом совещании (Маастрихт, Нидерланды, 29 июня – 2 июля 2014 года) Комитет принял решение задать дополнительные вопросы авторам сообщений и соответствующей Стороне. 5 сентября 2014 года авторы сообщений и соответствующая Сторона представили свои ответы на заданные вопросы.

12. На своем сорок седьмом совещании (Женева, 16–19 декабря 2014 года) Комитет в целом завершил работу над проектом выводов, за исключением незначительных вопросов, которые он решил доработать с использованием электронной процедуры принятия решений после совещания. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 23 февраля 2015 года проект выводов был препровожден соответствующей Стороне и авторам сообщений с предложением представить замечания до 23 марта 2015 года. Автор сообщения АССС/С/2013/86 и соответствующая Сторона представили замечания соответственно 9 марта и 23 марта. От автора сообщения АССС/С/2013/85 никаких замечаний не было получено.

13. На своем сорок восьмом совещании (Женева, 24–27 марта 2015 года) Комитет подготовил актуализированный вариант проекта выводов с учетом замечаний, полученных от сторон. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 10 апреля 2015 года актуализированный вариант проекта выводов был препровожден сторонам с предложением представить замечания до 5 мая 2015 года.

14. 5 мая 2015 года соответствующая Сторона и автор сообщения АССС/С/2013/86 представили замечания по актуализированному варианту проекта выводов. Автор сообщения АССС/С/2013/85 никаких замечаний не представил. С учетом полученных замечаний 17 июня 2015 года Комитет утвердил свои выводы с помощью электронной процедуры принятия решений и обратился к сек-

ретариату с просьбой направить утвержденные выводы соответствующей Стороне и авторам сообщений.

II. Краткое изложение фактов, сведений и проблем²

A. Законодательная основа

Частная зловредность

15. В рамках дела *Ковентри против Лоуренс, № 1* Верховный суд Соединенного Королевства определил понятие частной зловредности как «действие (или в некоторых случаях бездействие) со стороны обвиняемого, которое никаким иным образом не разрешено и которое приводит к ущемлению права заявителя на разумное использование своей земли или, иными словами, которое представляет собой необоснованное ущемление права заявителя пользоваться своей землей»³.

Издержки

16. Общие нормы правовой системы соответствующей Стороны в отношении издержек рассматривались в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2008/33⁴ и его докладе для Совещания Сторон о выполнении решения IV/9i⁵. Вкратце общее правило заключается в следующем: «издержки зависят от исхода дела».

17. В Англии и Уэльсе практическая директива 45 к Правилам гражданского судопроизводства, которая вступила в силу 1 апреля 2013 года, предусматривает защиту от издержек для «исков по Орхусской конвенции» в размере 5 000 фунтов стерлингов, когда истец выступает исключительно в качестве физического лица и ... 10 000 фунтов стерлингов во всех остальных случаях»⁶. Величина издержек, которые могут быть взысканы с ответчика при вынесении решения в пользу истца, ограничивается суммой в 35 000 фунтов стерлингов. В правиле 45.41 «иск по Орхусской конвенции» определяется как «ходатайство о рассмотрении в порядке судебного надзора решения, действия или бездействия, которые полностью или частично подпадают под действие положений [Орхусской конвенции], включая иск, по которому осуществляются процессуальные действия на основании того, что соответствующее решение, действие или бездействие полностью или частично подпадают под действие указанных положений».

18. Статья 46 Закона 2012 года о юридической помощи, осуждении и наказании правонарушителей (ЗЮПОН) изменяет Закон 1990 года о судах и юридических услугах в результате включения в него новой статьи 58С. Пункт 1 статьи 58С гласит:

² В настоящем разделе кратко излагаются лишь основные факты, сведения и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

³ [2014] UKSC 13, para. 3.

⁴ См. ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, пункты 34–71.

⁵ См. ECE/MP.PP/2014/23, пункты 41–58.

⁶ См. <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part45-fixed-costs/practice-direction-45-fixed-costs>.

«Судебный приказ в отношении издержек, выносимый в пользу одной из сторон судебного процесса, которая застраховала судебные затраты, может не предусматривать требование о выплате всей или части суммы страховой премии, за исключением случаев, когда такое требование допускается в соответствии с положениями пункта 2».

19. Статья 46 ЗЮПОН отменила также статью 29 Закона 1999 года о доступе к правосудию, которая раньше позволяла выигравшей дело стороне получать возмещение суммы страховой премии по страховому полису «на случай неблагоприятного исхода дела» (НИД), т.е. по программе страхования от риска ответственности за покрытие расходов, в частности расходов противной стороны. Статья 46 вступила в силу 1 апреля 2013 года.

В. Факты

Сообщение АССС/С/2013/85

20. Поскольку утверждения, содержащиеся в сообщении АССС/С/2013/85, касаются исключительно законодательной основы, они приводятся ниже в разделе С под названием «Вопросы существа».

Сообщение АССС/С/2013/86

21. В 2008 году автор сообщения АССС/С/2013/86 от своего лица и от лица других людей обратила внимание на проблему, связанную с появлением постоянного и чрезмерного шума и пыли из-за добычи угля открытым способом в 500 метрах от ее дома. Автор сообщения пыталась решить проблему созданных неудобств посредством переписки и переговоров с компанией-оператором «Миллер Арджент (Южный Уэльс) лтд.». Она также довела эту проблему до сведения регулирующего органа по экологическим вопросам – Совета графства Мертир-Тидвил, который, как она утверждает, до сих пор не принял никаких мер в отношении компании-оператора.

22. В июне 2010 года автор сообщения и еще 491 местный житель обратились в Высокий суд с ходатайством о вынесении постановления о допроцессуальном объединении множественных исков в единый иск. В ноябре 2010 года Высокий суд отклонил соответствующее ходатайство из-за неопределенности в отношении финансовых ресурсов заявителей⁷. Они попытались обжаловать это решение. В декабре 2010 года компания-оператор потребовала возмещения ее расходов на претензионные действия в размере 257 104 фунтов стерлингов. В июле 2011 года Апелляционный суд отклонил апелляционную жалобу заявителей на решение Высокого суда; при этом в день апелляции компания-оператор заявила, что она будет требовать возмещения расходов только на пропорциональной основе в размере 553 фунтов стерлинга с каждого истца и что она не будет предъявлять претензии ни одному из истцов в отношении этих расходов, если только они не будут ходатайствовать о возобновлении судебного разбирательства⁸.

23. После проведенной в июле 2011 года апелляции автор сообщения попыталась решить существующие проблемы с компанией-оператором в индивидуальном порядке путем переговоров. Эта попытка не увенчалась успехом, и в

⁷ *Austin and others v. Miller Argent (South Wales) Ltd* (decision of 11 November 2010) (unreported).

⁸ *Austin and others v. Miller Argent (South Wales) Ltd* [2011] EWCA Civ 928.

ноябре 2012 года автор сообщения направила в Высокий суд новое досудебное ходатайство об обеспечении защиты издержек в ходе слушания об издержках либо по принципу «невынесения никакого постановления в отношении издержек», либо по принципу «каждая сторона покрывает свои собственные расходы». В январе 2013 года Высокий суд отказался дать распоряжение о том, чтобы однодневные досудебные слушания о защите издержек проводились по принципу «каждая сторона покрывает свои собственные расходы», и вместо этого постановил, что они должны проводиться на основе «издержек по ходатайству», т.е. выигравшей стороне должны возмещаться издержки.

24. Автор сообщения подала апелляцию, и в ноябре 2013 года Апелляционный суд вынес защитный приказ об ограничении издержек суммой в 2 500 фунтов стерлинга со встречным ограничением ответственности ответчика по издержкам суммой в 15 000 фунтов стерлингов в связи с апелляционным производством по ходатайству автора о защите издержек по ее делу о частной зловредности. Своим решением от 21 июля 2014 года Апелляционный суд отклонил ходатайство автора сообщения о защите издержек главным образом на том основании, что данное дело не связано с какой-либо значительной экологической пользой. Автор сообщения обратилась в Верховный суд с ходатайством о получении разрешения обжаловать решение Апелляционного суда. 25 февраля 2015 года ее ходатайство было отклонено.

С. Вопросы существа

АССС/С/2013/85

25. Автор сообщения АССС/С/2013/85 утверждает, что наличие полиса страхования НИД для покрытия расходов и издержек, связанных с разбирательством по делу о частной зловредности, и защиты от риска возмещения издержек противной стороны имеет ключевое значение для обеспечения возможности инициировать разбирательство по делу о частной зловредности. Автор сообщения утверждает, что потенциальный риск по издержкам крайне велик, о чем свидетельствует дело *Остин против «Миллер Арджент»* (см. пункт 22 выше), где компания-оператор потребовала возмещения расходов на сумму свыше 250 000 фунтов стерлингов. Автор сообщения утверждает, что издержки по делам о создании экологических неудобств почти всегда превышают 100 000 фунтов стерлингов и часто даже 2 млн. фунтов стерлингов. Он упомянул различные дела, в которых, как он утверждает, без программы страхования НИД истцы были бы полностью лишены практической возможности обратиться в суд⁹.

26. Автор сообщения утверждает, что включение статьи 46 в ЗЮПОН является нарушением пунктов 3, 4 и 5 статьи 9 Конвенции. Он утверждает, что согласно пунктам 3 и 4 статьи 9 вместе взятым соответствующая Сторона должна дать представителям общественности возможность использовать судебные процедуры для того, чтобы оспорить действия или бездействие частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального природоохранного законодательства, и обеспечить, чтобы эти процедуры предусматривали надлежащие и действенные средства правовой защиты, были справедливыми, беспристрастными, своевременными и не были связаны с недоступно высокими затратами. Он утверждает, что путем лишения возможности добиться возмещения суммы страховой премии по программе НИД в рамках дел о част-

⁹ См. сообщение АССС/С/2013/85, пункт 76.

ной зловредности соответствующая Сторона лишила важнейшую судебную процедуру оспаривания действий и бездействия, которые приводят к нанесению экологического ущерба, таких характеристик, как справедливость, беспристрастность и доступность по цене.

27. Автор сообщения утверждает, что введением в действие статьи 46 ЗЮПОН соответствующая Сторона нарушает также пункт 5 статьи 9 Конвенции, так как статья 46 приведет к появлению новых или расширению уже существующих финансовых и иных препятствий для доступа к правосудию по экологическим вопросам.

28. Автор сообщения утверждает, что нарушение соответствующей Стороной пунктов 3, 4 и 5 статьи 9 может быть устранено одним или несколькими из следующих способов:

а) путем взятия на себя обязательства не вводить в действие статью 46 ЗЮПОН;

б) путем введения норм, позволяющих добиваться возмещения суммы страховых премий по программе НИД по искам о частной зловредности, как это уже происходит в случае исков о причинении вреда здоровью;

в) путем непосредственного включения исков о создании экологических неудобств в режим защитных приказов относительно издержек без встречных ограничений в отношении издержек истцов;

д) путем введения установленного одностороннего переноса расходов при разбирательстве по делу о частной зловредности.

АССС/С/2013/86

29. Автор сообщения АССС/С/2013/86 утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечила, чтобы судебное разбирательство по делу о частной зловредности было справедливым, беспристрастным, своевременным и не было связано с недоступно высокими затратами, как это предусмотрено в пункте 4 статьи 9 Конвенции.

30. Кроме того, автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не признает, что вопреки положению пункта 2 правила 45.41 Правил гражданского судопроизводства «иск по Орхусской конвенции» не должен ограничиваться ходатайствами о рассмотрении решения в порядке судебного надзора, а должен охватывать, например, иски о частной зловредности.

31. Автор сообщения утверждает, что она пытается решить проблему пылевого и шумового загрязнения с 2008 года, однако до сих пор ей так и не удалось добиться рассмотрения ее дела по существу из-за высоких судебных издержек. Она утверждает, что с 2010 года она приняла участие в шести заседаниях Высокого суда и инициировала три разбирательства в Апелляционном суде; все они касались издержек. Несмотря на это, из-за проблем с судебными издержками ей не удалось добиться проведения судебного разбирательства с целью пресечения загрязнения. Автор сообщения утверждает, что это лишило ее своевременного доступа к правосудию, который предусмотрен пунктом 4 статьи 9 Конвенции.

32. Автор сообщения просит Комитет, среди прочего, признать, что:

а) судебное разбирательство по делу о частной зловредности явно подпадает под действие Конвенции, а при наличии каких-либо сомнений относительно того, входит ли иск о частной зловредности в сферу действия Конвенции, соответствующий случай следует рассматривать с точки зрения целена-

правленного и инклюзивного подхода, предполагающего применение Конвенции;

b) если соответствующая Сторона продолжает зависеть от защитных приказов в отношении издержек, позволяющих обезопасить ее от чрезмерных издержек в рамках дел, касающихся окружающей среды, то такие приказы должны распространяться на все дела, подпадающие под действие Конвенции, включая дела о частной зловерности. Кроме того, механизм вынесения защитных приказов относительно издержек сам по себе не должен быть чрезмерно дорогостоящим;

c) статья 46 ЗЮПОН необоснованно ограничивает доступ к правосудию в случае дел, касающихся окружающей среды, в результате чего соответствующая Сторона не соблюдает положения Конвенции, и поэтому этой Стороне следует принять меры по исправлению такой ситуации, что легче всего сделать путем указания, что статья 46 не распространяется на дела, подпадающие под действие Конвенции, включая дела о частной зловерности.

Ответ соответствующей Стороны

33. В своем ответе от 20 декабря 2013 года соответствующая Сторона заявляет, что иски о частной зловерности не предусмотрены пунктом 3 статьи 9 Конвенции и что, даже если пунктом 3 статьи 9 предусмотрено определенное положение в отношении исков о частной зловерности, оно не может быть обязательным для исков о частной зловерности как категории, охватывающей все виды исков. Требования пункта 3 статьи 9 выполняются благодаря наличию других процедур, которые также отвечают требованиям пункта 4 статьи 9. Кроме того, пункт 5 статьи 9 никак не нарушается.

34. Соответствующая Сторона предлагает следующие возможные альтернативы судебному разбирательству по делу о частной зловерности для тех, кто сталкивается с экологическими проблемами:

a) направление жалобы регулирующему или местному органу, с тем чтобы он принял меры в соответствии со статьей 80 Закона 1990 года об охране окружающей среды (ЗООС);

b) направление жалобы регулирующему или местному органу в тех случаях, когда неправомерное деяние, как утверждается, нарушает какое-либо условие или официальное разрешение или представляет собой правонарушение, которое уполномочен устранять регулирующий или местный орган;

c) направление жалобы парламентскому или местному омбудсмену;

d) инициирование разбирательства по делу о не допускаемом законом неудобстве в соответствии со статьей 82 ЗООС;

e) направление ходатайства о судебном пересмотре решения;

f) направление ходатайства о судебном преследовании виновного или судебном преследовании по иску, предъявленному в частном порядке.

35. Соответствующая Сторона утверждает, что к возможным альтернативам страхованию НИД, которые направлены на сокращение издержек по делу о частной зловерности, относятся:

a) страхование от потенциальных событий (СПС);

b) соглашения об условных гонорарах.

Более подробно эти альтернативные варианты рассматриваются в пунктах 58–60 ниже.

Общие для обоих сообщений вопросы существа

36. В целом в обоих сообщениях подняты следующие вопросы существа:

а) Следует ли в целом считать судебное разбирательство по делу о частной зловредности «судебными процедурами для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде» по смыслу пункта 3 статьи 9?

б) Если считать судебное разбирательство по делу о частной зловредности процедурами по смыслу пункта 3 статьи 9 (в той мере, в какой оно должно считаться таковым), должно ли оно соответствовать требованиям пункта 4 статьи 9, в том числе не быть связано с недоступно высокими затратами, или может ли соблюдение этих требований быть достигнуто путем предоставления доступа к альтернативным процедурам?

в) В случае если положения пункта 4 статьи 9 действительно применяются к делам о частной зловредности, можно ли считать, что применительно к искам о частной зловредности статья 46 ЗЮПОН влечет за собой недоступно высокие затраты по смыслу пункта 4 статьи 9 или создает финансовые препятствия по смыслу пункта 5 статьи 9?

Информация, представленная сторонами по вышеуказанным вопросам, кратко изложена ниже.

а) Следует ли считать судебное разбирательство по делу о частной зловредности «судебными процедурами для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде» для целей пункта 3 статьи 9?

37. Авторы обоих сообщений утверждают, что суды соответствующей Стороны признали, что дела о частной зловредности могут подпадать под действие Конвенции¹⁰. Кроме того, они обращают внимание на выводы Комитета по сообщению АССС/С/2008/23, в которых указано: «Комитет считает, что в контексте настоящего дела закон об источнике частного неудобства является частью законодательства, относящегося к окружающей среде соответствующей Стороны, и, таким образом, подпадает под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции»¹¹.

38. Соответствующая Сторона оспаривает утверждение о том, что пункт 3 статьи 9 в обязательном порядке применяется к искам о частной зловредности. Она утверждает, что, как указал Высокий суд по делу *Остин против «Миллер Арджент»*, «этот вопрос не был решен в судах Англии и Уэльса»¹². Она утверждает, что по делу *Морган против «Хинтон органикс»*¹³ Апелляционный суд не дал четкого ответа на этот вопрос, а лишь допустил для целей рассматриваемого им аргумента, что Конвенция может распространяться на некоторые дела о частной зловредности. Суд признал также, что для целей Конвенции конкрет-

¹⁰ Например, *Morgan v. Hinton Organics (Wessex) Ltd* [2009] EWCA Civ 107, [2009] Env LR 30, paras. 22 and 44, и *Barr v. Biffa Waste Services Ltd* [2012] EWCA Civ 312.

¹¹ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, пункт 45.

¹² [2013] EWHC 2622, para. 7.

¹³ Ibid.

ное запрошенное средство правовой защиты в конкретном случае необходимо рассматривать в более широком контексте имеющихся средств правовой защиты в целом и необходимо будет оценивать отдельно не только с точки зрения издержек, но и с точки зрения правовой эффективности.

39. Соответствующая Сторона утверждает, что, как указано в докладе Джексона¹⁴, деликт, касающийся зловредности, охватывает широкий круг вопросов. В рамках дела *Бэмфорд против Тёрнлей* зловредность была определена как «любая продолжительная деятельность или любое продолжительное состояние дел, которые приводят к существенному и необоснованному воздействию на землю [истца] или вмешательству в порядок пользования этой землей или ее эксплуатации»¹⁵. Таким образом, разбирательство по делу о частной зловредности направлено, прежде всего, на защиту права владельцев частной собственности пользоваться своей землей. Иногда отдельное проявление частной зловредности приводит к более масштабным последствиям, которые представляют собой экологическую угрозу для населения в более широком смысле, однако суть дела о частной зловредности не меняется и заключается в защите права частной собственности. Многие иски о зловредности связаны с посягательством, которое сродни вторжению, и поэтому сложно представить, как такое вмешательство может являться нарушением национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Даже в тех случаях, когда вмешательство проявляется в виде шума или пыли, можно провести различие между разбирательством по делу о частной зловредности с целью защиты права частной собственности и разбирательством, которое более явно направлено на отстаивание права населения в целом на чистую окружающую среду, или, как это было указано в докладе Джексона, теми случаями, когда действия, являющиеся предметом жалобы, «наносит ущерб окружающей среде, в частности деликты токсичного характера, такие как загрязнение водоемов»¹⁶.

40. В той мере, в которой Конвенция может распространяться на дела о частной зловредности, соответствующая Сторона поддерживает вывод, содержащийся в докладе Джексона, о том, что она будет применяться только в тех случаях, когда предполагаемая зловредность представляет собой деятельность: а) которая наносит ущерб окружающей среде; и б) которая негативно отражается на широкой общественности. Следовательно, лишь небольшая часть исков о частной зловредности касается вопросов, на основании которых, как можно утверждать, эти иски подпадают под действие Конвенции. При этом иски о частной зловредности как отдельная категория не входят в сферу применения Конвенции.

41. Авторы сообщений утверждают, что сфера применения Конвенции к делам о частной зловредности шире той, которая описана в докладе Джексона. Кроме того, они не согласны с тем, что если рассматриваемое явление оказывает воздействие на окружающую среду и может затрагивать лишь одно или нескольких лиц, то соответствующая зловредность не подпадает под действие национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Они доверяют, что в документе «Орхусская конвенция: руководство по осуществле-

¹⁴ Lord Justice Jackson, *Review of Civil Litigation Costs: Final Report*, Ministry of Justice, December 2009 (London, The Stationery Office, 2010). Доступно по адресу <http://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Reports/jackson-final-report-140110.pdf>.

¹⁵ (1860) 3 B & S 62; 122 ER 25.

¹⁶ Стр. 314.

нию»¹⁷ окружающей среде дается широкое определение, охватывающее состояние здоровья и образ жизни человека.

b) Для обеспечения соблюдения должно ли разбирательство по делу о частной зловредности соответствовать требованиям пункта 4 статьи 9 или его можно добиться путем предоставления доступа к альтернативным процедурам?

42. Соответствующая Сторона утверждает, что соблюдение положений пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции обеспечивается путем предоставления населению доступа к целому ряду других видов процедур (см. пункт 34 выше), а предоставления доступа к судебным процедурам рассмотрения дел о частной зловредности не требуется.

43. Авторы сообщений допускают, что некоторые альтернативные процедуры могут быть уместными в определенных случаях, однако утверждают, что эти альтернативы по отдельности или в совокупности не обеспечивают соблюдение положений Конвенции. Они утверждают, что на самом деле многие варианты позволяют получить лишь незначительную правовую защиту или вообще не обеспечивают эффективную защиту и что наличие существенных недостатков в каждой из предлагаемых альтернатив свидетельствует о том, что вопросы частной зловредности должны охватываться национальным законодательством, относящемся к окружающей среде. Кроме того, наличие надлежащих и эффективных средств правовой защиты в соответствии с пунктом 4 статьи 9 предполагает возможность принятия обеспечительных мер в виде судебных запретов, а дела о частной зловредности являются основным способом принятия таких мер на территории соответствующей Стороны.

44. Информация, представленная сторонами по вопросу о приемлемости возможных доступных альтернативных процедур кратко изложена ниже.

i) Направление жалобы соответствующему регулирующему или местному органу, в том числе с тем чтобы он принял меры в соответствии со статьей 80 ЗООС

45. Соответствующая Сторона утверждает, что представители общественности могут информировать соответствующий регулирующий орган о потенциальных или предполагаемых нарушениях природоохранного законодательства, с тем чтобы этот орган провел проверку и принял решение о том, следует ли принимать правоприменительные меры, например в соответствии со статьей 80 ЗООС.

46. Авторы сообщений утверждают, что право на подачу жалобы в орган, который затем может принять или не принять административные меры, не обеспечивает доступ к соответствующим процедурам в каком-либо приемлемом смысле.

ii) Направление жалобы соответствующему омбудсмену

47. Соответствующая Сторона утверждает, что, если представителей общественности не удовлетворили действия ответственного регулирующего органа, они могут подать жалобу соответствующему омбудсмену, как правило, после направления жалобы самому регулирующему органу. Если омбудсмен принимает жалобу, он, как правило, уведомляет заявителя и орган, в отношении которо-

¹⁷ Орхусская конвенция: руководство по осуществлению, второе издание, публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под номером E.13.П.Е.3.

го была направлена жалоба, о результатах проверки после ее завершения. В случае если в ходе проверки поднимается какой-либо важный вопрос государственной политики или если орган, в отношении которого была направлена жалоба, не согласен с рекомендациями, омбудсмен может составить доклад для парламента с изложением соответствующих проблем.

48. Авторы сообщений утверждают, что действия по жалобе, направляемой соответствующему омбудсмену, ограничиваются лишь рассмотрением вопроса о недобросовестной работе регулирующего органа. Омбудсмен не может рассматривать жалобы на загрязнение окружающей среды физическим или юридическим лицом. Даже если омбудсмен устанавливает факт недобросовестной работы, он не уполномочен предписывать использование средств правовой защиты в связи с нанесением экологического ущерба, а может лишь рекомендовать соответствующему государственному органу принять надлежащие меры.

iii) Судопроизводство по делам о не допускаемом законом неудобстве, подпадающее под действие статьи 82 ЗООС

49. Соответствующая Сторона утверждает, что судебные инстанции сделали вполне определенные заявления в поддержку статьи 82 ЗООС (и судопроизводства по делам, подпадающим под ее действие) как «законодательной нормы, направленной на охрану окружающей среды и рассмотрение иска, поданного потерпевшим лицом,» «с целью предоставления рядовым гражданам, понесшим ущерб, ... быстрого и эффективного средства правовой защиты»¹⁸. Сторона утверждает, что судопроизводство по делу автора сообщения АССС/С/2013/86 в национальных судах могло бы проводиться в рамках судебного разбирательства по делам о не допускаемом законом неудобстве, а также отмечает, что в докладе Джексона указано на то, что порядок возмещения издержек по делам, подпадающим под действие статьи 82, «является несколько более щедрым по сравнению с порядком возмещения издержек по делам, рассматриваемым в обычном порядке в гражданских судах»¹⁹.

50. Авторы сообщений согласны с тем, что в некоторых случаях судебное разбирательство по делам, подпадающим под действие статьи 82, могло бы явиться альтернативой подаче жалобы на частную зловредность. Однако они утверждают, что разбирательство в рамках статьи 82 связано с рядом ограничений, а именно: а) многие виды экологических неудобств не подпадают под определение не допускаемых законом неудобств²⁰; б) возражение по иску со ссылкой на наилучшие практически применимые средства; в) возражение по иску с указанием уважительной причины; г) более строгие процедурные и доказательственные ограничения, налагаемые на судебное разбирательство по делам, подпадающим под действие статьи 82, которые регулируются уголовно-процессуальными правилами, не предусматривающими возможность предварительного урегулирования вопросов, касающихся возмещения издержек; д) возражение по иску со ссылкой на отсутствие неудобства в настоящее время; е) ссылка на Закон 1985 года об уголовном преследовании правонарушителей, который не предусматривает подачу иска несколькими истцами; ж) ограничения размеров подлежащей выплате компенсации; з) возможность для выигравшего дело ответчика претендовать на покрытие его издержек.

¹⁸ *Хьюлинз против «МакЛин Хоумз Ист Англия лтд.»* [2001] 2 All ER 281.

¹⁹ Стр. 316.

²⁰ В сообщении АССС/С/2013/85 (стр. 14–17) приводится перечень зловредностей, которые согласно утверждениям авторов сообщения не подпадают под определение не допускаемых законом неудобств.

iv) *Надзорное судопроизводство*

51. Соответствующая Сторона утверждает, что во многих случаях рассматриваемое нарушение будет иметь отношение к предполагаемому нарушению условия или лицензии либо правонарушению, за обеспечение соблюдения которых отвечает регулирующий орган или местный орган самоуправления. В таких случаях, когда имеется ясность в отношении нарушения или зловредности, очевидным явится и вопрос относительно обязанностей, касающихся принятия мер (например, обязанности рассмотреть жалобу согласно статье 79 ЗООС или направить предупреждение о необходимости устранения неудобства согласно его статье 80). Очевидно, что такие вопросы могут явиться снованием для подачи исковой жалобы о пересмотре дела в надзорном порядке.

52. Заявители утверждают, что подача заявления о рассмотрении дела в суде в надзорном производстве с целью оспаривания действия или бездействия регулирующего органа не является сколь либо реализуемым средством для пересмотра дела. Бездействие подпадает под оспаривание на основе критериев *Веднесбери*²¹, которые суды Стороны рассматривают как труднопреодолимое препятствие даже в тех случаях, когда к охране окружающей среды применим подход, основанный на принципе предосторожности²². Авторы сообщений отмечают, что Комитет по вопросам соблюдения ранее выразил обеспокоенность по поводу использования стандартных критериев *Веднесбери*²³. Кроме того, рассмотрение дела против регулирующего органа в надзорном судопроизводстве связано с большими расходами, и маловероятно, что суд потребует от регулирующего органа предпринять эффективные меры по обеспечению соблюдения.

v) *Обращение с заявлением о возбуждении уголовного дела частного обвинения*

53. Соответствующая Сторона утверждает, что поведение, которое согласно утверждениям является уголовным правонарушением, включая подпадающие под ЗООС правонарушения, приводящие к не допускаемым законом неудобствам, или подпадающие под общее право правонарушения, связанные с публичной зловредностью, может стать основанием для возбуждения уголовного дела частного обвинения. Публичная зловредность может иметь место в связи с неправомерными действиями лица или неисполнением им установленных законом обязанностей, создающим угрозу здоровью, имуществу или удобству проживания населения. Ее отличие от частной зловредности заключается в том, что ущерб, телесные повреждения или неудобства затрагивают каждого или группу людей (например, в пределах конкретного квартала), и обычно ее источник возникает в обстоятельствах, не связанных с возникновением источника не допускаемого законом неудобства.

54. Авторы сообщений отмечают, что случаи, когда заинтересованная общественность могла бы успешно обращаться с заявлением о возбуждении уголовного дела частного обвинения, практически отсутствуют. В этой связи они утверждают, что частное обвинение в публичной зловредности не может рассматриваться как реализуемый на практике механизм рассмотрения дел.

²¹ «*Ассоушэйтед провиншел пикчер хаузес лимитед*» против корпорации «*Веднесбери*» [1948] 1 KB 223.

²² См., например, *Эстон против министра по делам общин и местного самоуправления* [2013] EWHC 1936 (Admin).

²³ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 125.

- с) **Если требования пункта 4 статьи 9 применяются к разбирательству по делам о частной зловредности, то не заставляет ли статья 46 Закона о правовой помощи, вынесении приговора правонарушителям и назначении им наказаний (ЗППВПН) нести в связи с таким разбирательством недоступно высокие затраты (пункт 4 статьи 9) либо не создает ли она финансовые препятствия (пункт 5 статьи 9)?**

55. Авторы сообщений утверждают, что статья 46 ЗППВПН, аннулирующая право на возмещение страховых премий, выплачиваемых в рамках юридического страхования на условиях «после события», является причиной недоступно высоких затрат в связи с подачей жалобы на частную зловредность, которые упомянуты в пункте 4 статьи 9 Конвенции. Кроме того, помимо создания ранее не существовавшего препятствия для доступа к правосудию она прямо противоречит положениям пункта 5 статьи 9 Конвенции, предусматривающему устранение или уменьшение таких препятствий. Авторы сообщений представили список жалоб на частную зловредность, которые, по их утверждению, останутся без последствий после того, как была отменена возможность возмещения страховых премий, выплачиваемых в рамках юридического страхования на условиях «после события»²⁴.

56. Соответствующая Сторона утверждает, что статья 46 ЗППВПН позволяет выполнить основную рекомендацию доклада Джексона. Вопрос о возможности возмещения страховых премий, выплачиваемых в рамках юридического страхования на условиях «после события», был в полной мере учтен в этом докладе и впоследствии в парламенте. Вывод лорда-судьи Джексона относительно жалоб на частную зловредность заключается в том, что, несмотря на наличие проблемы, она не получила столь масштабного распространения, которое бы означало нарушение Конвенции.

57. По поводу пункта 5 статьи 9 Конвенции Сторона заявляет, что в соответствии с ее положениями Сторонам необходимо рассмотреть вопрос о расширении соответствующих механизмов оказания помощи в целях устранения или уменьшения финансовых и других препятствий, а не устанавливать запрет на любые изменения, которые, возможно, невыгодны истцам.

58. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что юридическое страхование на условиях «до события» является потенциальной альтернативной механизму страхования на условиях «после события» для финансирования расходов, связанных с подачей жалобы на частную зловредность.

59. Авторы сообщений утверждают, что юридическое страхование на условиях «после события» является неадекватной реакцией на несоблюдение Конвенции, поскольку подавляющее большинство предполагаемых истцов оказывается не застрахованным на условиях «до события» до наступления события, ставшего источником зловредности. Например, в деле *Остин и другие против «Миллер Арджент (Южный Уэльс) лтд.»*²⁵ только двое из более чем 500 истцов были застрахованы на условиях «до события». Авторы сообщений утверждают, что даже в случае, когда лица застрахованы на условиях «до события», страховщики делают все, чтобы не допустить выплаты страхового возмещения, которое покрывало бы расходы, связанные с подачей жалобы на экологические неудобства.

²⁴ Сообщение АССС/С/2013/85, пункт 27.

²⁵ [2011] EWCA Civ 92.

60. Соответствующая Сторона также утверждает, что истцы по-прежнему будут иметь возможность заключать со своими адвокатами соглашения об условном гонораре, даже если они не застрахованы на условиях «до события». Автор сообщения АССС/С/2013/86 считает, что, хотя в рамках соглашения об условном гонораре она урегулировала со своими законными представителями вопрос относительно размера выплачиваемого ею адвокатам гонорара, она по-прежнему не в состоянии принять участие в разбирательстве по делу о частной зловредности без вынесения досудебного распоряжения, обеспечивающего защиту от издержек.

D. Внутренние средства правовой защиты

61. Соответствующая Сторона утверждает, что, поскольку в период рассмотрения Комитетом сообщений автор сообщения АССС/С/2013/86 по-прежнему активно использовала внутренние процедуры, на данном этапе Комитету было бы нецелесообразно рассматривать это сообщение. Сторона предлагает Комитету приостановить рассмотрение сообщения АССС/С/2013/86 до исчерпания внутренних средств правовой защиты. Соответствующая Сторона не возражает против приемлемости сообщения АССС/С/2013/85.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

62. Соединенное Королевство ратифицировало Орхусскую конвенцию 23 февраля 2005 года. Конвенция вступила в силу для Соединенного Королевства 24 мая 2005 года.

63. На своем сорок четвертом совещании Комитет постановил совместно рассмотреть сообщения АССС/С/2013/85 и АССС/С/2013/86 (см. пункт 10).

64. Комитет постановляет не рассматривать утверждения автора сообщения АССС/С/2011/86, касающиеся ее жалобы на частную зловредность, источником которой являются шум и пыль в процессе открытой разработки угля, ввиду того, что на время его обсуждения Комитетом эта жалоба по-прежнему рассматривалась на национальном уровне. Комитет отмечает, что после того, как проект выводов Комитета был опубликован 23 февраля 2015 года, Верховный суд отказал в разрешении на подачу апелляции жалобы, что явилось окончательным решением по этому вопросу. С учетом этого Комитет принимает это дело во внимание в качестве примера, иллюстрирующего практику, применяемую соответствующей Стороной при проведении разбирательства по делам о частной зловредности.

65. Комитет также постановляет не рассматривать утверждения автора сообщения АССС/С/2013/86 относительно несоблюдения пункта 2 статьи 9 Конвенции соответствующей Стороной, поскольку эти утверждения были недостаточно обоснованы и, кроме того, относятся к делу, рассмотрение которого на тот момент еще продолжалось на национальном уровне.

66. Комитет ссылается на свои заключения по сообщению АССС/С/2008/33 (Соединенное Королевство), в которых он пришел к выводу о том что «в силу необеспечения доступного уровня *издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9*, и в частности вследствие отсутствия каких-либо четких юридически обязывающих руководящих указаний на этот

счет со стороны законодательных органов или судей, соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции»²⁶. Далее Комитет рекомендовал соответствующей Стороне «пересмотреть свою систему распределения *издержек по экологическим делам, подпадающим под действие Конвенции*, и принять практические и законодательные меры ... для обеспечения того, чтобы *такие процедуры* были справедливыми и беспристрастными и не были недоступно дорогостоящими; и позволял бы иметь четкую и транспарентную систему»²⁷. Впоследствии Совещание Сторон приветствовало эти рекомендации в решениях IV/9i и V/9n. В этой связи соответствующая Сторона истолковывает вышеизложенные выводы и рекомендации как применимые только к процедурам надзорного судопроизводства, а не к разбирательству по делам о частной зловредности (см. также пункт 6 выше). Комитет подчеркивает, что, по его мнению, Совещание Сторон в решениях IV/9i и V/9n одобрило выводы и приветствовало рекомендации, которые применимы ко всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9 Конвенции, а не только к процедурам надзорного судопроизводства. Однако в свете позиции Стороны по этому вопросу сообщения были рассмотрены в рамках обычной, а не укороченной процедуры разбирательства Комитета.

67. Комитет рассмотрит каждый из вопросов существа, изложенных в пункте 36 выше.

а) Производство по делам о частной зловредности как часть национального законодательства, касающегося окружающей среды (пункт 3 статьи 9)

68. Авторы сообщений утверждают, что дела о частной зловредности в целом как категория или «разряд» подпадают под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции. Напротив, соответствующая Сторона утверждает, что сущность судебного разбирательства по делам о частной зловредности заключается в защите прав на частную собственность, а не окружающей среды, в силу чего пункт 3 статьи 9 не распространяется на жалобы в отношении частной зловредности «как разряд» дел. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что определение того, что следует рассматривать в качестве «национального законодательства, касающегося окружающей среды» зависит от ее национального законодательства.

69. В предварительном порядке Комитет подчеркивает, что термины, используемые в Конвенции, являющейся международным соглашением, должны толковаться в контексте международного права и самой Конвенции в свете ее объекта и цели²⁸. С этой целью то, что представляет собой понятие «национальное законодательство, касающееся окружающей среды» следует толковать в соответствии с объектом и целью Конвенции.

70. В Конвенции нет определения термина «национальное законодательство, касающееся окружающей среды». Вместе с тем в пункте 3 статьи 2 содержится определение понятия «экологическая информация». Это определение носит широкий характер и включает, среди прочего, такие факторы, как «шум», «условия жизни людей» и «сооружения». В своих выводах по сообщению АССС/С/2011/63 (Австрия) Комитет отметил, что это также подразумевает

²⁶ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 141, выделение курсивом добавлено.

²⁷ Там же, пункт 145, выделение курсивом добавлено.

²⁸ Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года, Организация Объединенных Наций, *Сборники международных договоров*, том 1155, № 1-18232, статья 31.

широкое понимание понятия «окружающая среда», содержащегося в пункте 3 статьи 9²⁹.

71. В этой связи в этих выводах Комитет счел, что «в тексте Конвенции содержатся ссылки на "законодательство, касающееся окружающей среды", а не на "природоохранное законодательство"» и что, следовательно, «положения пункта 3 статьи 9 не ограничиваются "природоохранным законодательством", например законами, в названии или положениях которых вполне однозначно содержится термин "окружающая среда"»³⁰. В Руководстве по осуществлению Орхусской Конвенции указано, что «эти положения о доступе к правосудию по существу применяются ко всем вопросам экологического законодательства»³¹ и что «национальное законодательство, касающееся окружающей среды, не ограничивается правами на информацию или участие общественности, гарантируемыми Конвенцией или законодательством, в названии или заголовке которого содержится упоминание об окружающей среде. Решающим, скорее, является вопрос о том, относится ли данное положение каким-либо образом к окружающей среде»³². Комитет считает, что широкое толкование термина «национальное законодательство, касающееся окружающей среды» должно также применяться при рассмотрении того, применяется ли пункт 3 статьи 9 Конвенции к судебному разбирательству по делу о частной зловерности.

72. В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/23 (Соединенное Королевство) Комитет пришел к выводу о том, что в контексте рассматриваемого случая, который касается неприятного запаха, исходящего от завода – оператора по компостированию отходов, право, обеспечивающее защиту от частной зловерности, не является частью законодательства, касающегося окружающей среды соответствующей Стороны, и, следовательно, подпадает под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции. Комитет считает, что такой же вывод должен применяться к делам о частной зловерности, источником которой являются шум, запах, дым, пыль, вибрация, химические вещества, отходы или другие аналогичные загрязнители. По делу *Ковентри против Лоуренса, № 1* Верховный суд постановил, что «закрепившееся с середины XIX века в общем праве понятие "зловерность" играет важную роль, связанную с дополнением нормативных средств контроля, с одной стороны, заключающуюся в стимулировании поиска промышленностью наиболее оптимальных технических решений экологических проблем, а с другой стороны – в стимулировании устранения законодательными органами пробелов в системе регулирования»³³. Тот факт, что право, обеспечивающее защиту от частной зловерности, в первую очередь служит для защиты прав отдельных собственников на пользование их земельными участками, не исключает того, что оно одновременно надлежащим образом затрагивает различные компоненты окружающей среды с целью их защиты.

73. В этой связи Комитет делает вывод о том, что, по смыслу пункта 3 статьи 9 Конвенции, как правило, разбирательство по делам о частной зловерности следует рассматривать как судебную процедуру по оспариванию действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают национальное законодательство, касающееся окружающей среды. Это не означает, что Конвенция должна в обязательном порядке применяться к каждому случаю разбирательства по делам о частной зловерности. На практике основ-

²⁹ ECE/MP.PP/C.1/2014/3, пункт 54.

³⁰ Там же, пункт 52.

³¹ Стр. 251.

³² Стр. 266.

³³ [2014] UKSC 13, пункт 176.

ной критерий для оценки применимости Конвенции к конкретному делу о частной зловредности заключается в выяснении того, затрагивает ли оспариваемая зловредность «окружающую среду» в широком смысле этого понятия (см. пункты 70–71 выше). Количество затрагиваемых людей, мотивация истца, настаивающего на разбирательстве по делу о частной зловредности, или возможный общественный интерес разбирательства не имеют решающего значения для оценки того, подпадает ли процедура под национальное законодательство, касающееся окружающей среды.

b) Альтернативы для разбирательства по делам о частной зловредности (пункты 3 и 4 статьи 9)

74. Авторы сообщений утверждают, что если разбирательство по делам о частной зловредности подпадает под пункт 3 статьи 9 Конвенции, то оно в обязательном порядке должно соответствовать требованиям пункта 4 статьи 9, поскольку требования содержащихся в нем положений применяются ко всем процедурам, о которых говорится в пунктах 1, 2 и 3 статьи 9. Следовательно, процедуры по рассмотрению дел о частной зловредности не должны быть недоступно дорогостоящими. Соответствующая Сторона возражает против того, чтобы представители общественности имели доступ к другим недорогим процедурам для оспаривания тех же действий и того же бездействия и, следовательно, даже если разбирательство по делу о частной зловредности и подпадает под действие пункта 3 статьи 9, оно не должно отвечать требованиям пункта 4. Напротив, несоблюдение будет иметь место лишь в том случае, когда альтернативные процедуры окажутся либо не доступны для представителей общественности, либо они не будут предусматривать предоставление эффективных средств правовой защиты.

75. В этой связи Комитет обязан определить, должны ли требования пункта 4 статьи 9 выполняться для всех процедур, подпадающих под сферу действия пункта 3, или же соответствующая Сторона может обеспечивать соблюдение положений Конвенции до тех пор, пока представители общественности имеют доступ пусть даже к одной альтернативной процедуре, в рамках которой они могли бы оспорить конкретное действие или бездействие и которая будет предусматривать адекватные и эффективные средства правовой защиты.

76. В своих принятых ранее выводах Комитет неоднократно указывал на то, что при оценке соблюдения положений статьи 9 он уделяет внимание общей картине, характеризующей доступ к правосудию в соответствующей Стороне, в свете отраженной в пункте 18 преамбулы цели Конвенции, в котором указано, что «эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона». Например, в своих выводах по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания) Комитет отметил, что отсутствие возможности у автора сообщения начать уголовную процедуру в этом случае само по себе во все не означает несоблюдения положений пункта 3 статьи 9 до тех пор, пока существуют другие средства для оспаривания таких действий и бездействия³⁴.

77. Аналогичным образом, в своих выводах по сообщению АССС/С/2011/63 (Австрия) Комитет счел, что «хотя отсутствие доступа к процедурам уголовного или административно-уголовного судопроизводства как таковое не означает несоблюдения существующих требований, отмечаемое в настоящем деле отсутствие каких-либо административных или судебных процедур для оспаривания

³⁴ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, пункт 30.

действий или бездействия, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде, равносильно несоблюдению положений пункта 3 статьи 9 в сочетании с пунктом 4 статьи 9 Конвенции»³⁵.

78. В рамках этой логики Комитету очевидно, что, если правовая система соответствующей Стороны обеспечивает более одной процедуры, посредством которой представители общественности могут оспорить конкретное действие или бездействие, нарушающее национальное законодательство, относящееся к окружающей среде, то для соблюдения Конвенции достаточно того, чтобы хотя бы одна из этих процедур отвечала всем требованиям пунктов 3 и 4 статьи 9. Однако Комитет отмечает, что целям и духу Конвенции соответствовало бы наличие нескольких таких процедур, отвечающих всем этим требованиям.

79. Комитет подчеркивает, что для рассмотрения любой процедуры в качестве полностью адекватной альтернативы другой процедуре, она должна быть доступна по крайней мере такому же кругу представителей общественности, позволяла бы им оспаривать по крайней мере такой же диапазон действий и бездействия, предусматривала бы как минимум достаточные и эффективные средства правовой защиты и отвечала бы всем другим требованиям пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции.

80. В этой связи Комитет вновь ссылается на определение частной зловредности, изложенное в пункте 15 выше. Из этого определения следует, что круг представителей общественности, имеющих право инициировать разбирательство по делу о частной зловредности, ограничивается лицами, пользующимися земельным участком или занимающими его, либо лицами, имеющими право обладания им или некоторые права, связанными с конкретным земельным участком. Предусмотрен широкий диапазон действий и бездействия, которые могут стать предметом жалобы на частную зловредность, и он включает в себя различные виды вмешательства, зачастую связанные с различными аспектами окружающей среды. Кроме того, жалобы на частную зловредность могут быть поданы для оспаривания действий или бездействия, нарушающих права заявителя жалобы в различных ситуациях: непрерывное и длительное вмешательство; «одноразовые» действия, причиняющие серьезный вред³⁶; деятельность, причиняющая беспокойство, в течение определенного периода времени, которая впоследствии была прекращена³⁷; или даже в тех случаях, когда причинение вреда еще не началось, но имеются разумные основания предполагать, что осуществление деятельности явится причиной «существенного и неизбежного ущерба»³⁸. К числу средств правовой защиты в рамках разбирательства по жалобам на частную зловредность относятся судебные запреты, устанавливаемые, среди прочего, в целях прекращения или ограничения неудобства или принятия некоторых других мер для устранения неудобств, а при определенных обстоятельствах – принятие решения о возмещении ущерба.

81. Комитет должен определить, являются ли указанные соответствующей Стороной (см. пункт 34 выше) административные и судебные процедуры, взятые отдельно или в совокупности, адекватной альтернативой для разбиратель-

³⁵ ECE/MP.PP/C.1/2014/3, пункт 63.

³⁶ Совместный ответ авторов сообщения от 5 сентября 2014 года, пункт 11, ссылка на дело *«Вернон Найт Эссошиэнтс» против Корнуоллского совета* [2014] Env LR 6.

³⁷ См. там же, пункты 12–14, ссылка на дела *Томас против «Мерсир Тайдфил Кар Окшип лтд.»* [2013] Env LR 12 и *Барр против «Биффа Вэйст Сервисез лтд.»* [2013] QB 455.

³⁸ См. там же, пункты 15–16, ссылка на дело *Флетчер против Били* (1884) ChD 688.

ства по делам о частной зловредности с учетом критериев, которые были кратко изложены в предыдущем пункте.

i) *Жалобы, подаваемые соответствующему регулирующему органу, местному органу власти или омбудсмену*

82. Соответствующая Сторона утверждает, что, когда предполагаемая зловредность связана с нарушением условия лицензии или когда деятельность является правонарушением, любой представитель общественности может сообщить об этом соответствующему регулирующему органу (административному органу), который обязан рассмотреть вопрос о целесообразности принятия мер по обеспечению соблюдения установленных норм. В случае предположения о том, что нарушение является не допускаемым законом неудобством можно подать жалобу в орган власти для принятия мер в соответствии со статьей 80 ЗООС. Если представители общественности не удовлетворены принятыми этим органом мерами или его отказом принять такие меры, они могут обратиться с жалобой к соответствующему омбудсмену.

83. В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания) Комитет уже указал, что согласно пункту 3 статьи 9 требуется нечто большее, чем наличие права обращаться в административный орган с жалобой на незаконную деятельность³⁹. Он призван обеспечить предоставление представителям общественности доступа к достаточным средствам правовой защиты перед лицом действий или бездействия, которые нарушают положения законодательства, относящегося к окружающей среде, а также к средствам обеспечения выполнения и соблюдения законов в области окружающей среды. В этой связи Стороны Конвенции обязаны обеспечить, чтобы представители общественности, отвечающие предусмотренным в их национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, имели доступ к административным или судебным процедурам для прямого оспаривания действий или бездействия частных лиц или государственных органов, которые по утверждениям таких представителей нарушают национальное природоохранное законодательство.

84. Право обращаться в государственный орган с просьбой принять меры, не означает «оспаривания» по смыслу пункта 3 статьи 9 тем более в случаях, когда рассмотрение дела относится к дискреционным полномочиям органа власти, как это имеет место в соответствующей Стороне. Напротив, представители общественности должны иметь возможность активно участвовать в процессе рассмотрения действия или бездействия, законность которых они ставят под сомнение⁴⁰. Процесс также должен отвечать всем требованиям пункта 4 статьи 9 Конвенции. Если Сторона предпочитает обеспечивать доступ к правосудию в рамках административного надзорного производства, то соответствующие процедуры должны полностью компенсировать любое отсутствие судебных процедур⁴¹.

³⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, пункт 28.

⁴⁰ См. также Руководство по осуществлению Орхусской конвенции, стр. 268: «Независимо от конкретного механизма в Конвенции совершенно четко прописано, что не только экологические контролирующие органы и государственные обвинители имеют компетенцию обеспечивать соблюдение экологического законодательства, но важная роль в этом отведена и общественности».

⁴¹ См. выводы Комитета по сообщению АССС/С/2008/32 (Европейский союз) (ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1), пункт 92.

85. Комитет не считает, что возможность для представителей общественности сообщать о предполагаемых зловередностях ответственным административным органам (регулирующим органам), а впоследствии обращаться с жалобой к омбудсмену является адекватной альтернативой проведению разбирательства по делу о частной зловередности. Возможности подобного рода не связаны с какими-либо процессуальными правами, позволяющими представителям общественности эффективно инициировать рассмотрение действия или бездействия, которые предположительно являются источником зловередности, и активно участвовать в таком разбирательстве или обеспечивать применение адекватных средств правовой защиты. Кроме того, омбудсмен не имеет возможности принять меры по устранению источника предполагаемой зловередности как такового, а может лишь рассмотреть действия регулирующего органа и вынести рекомендации.

ii) *Судебное рассмотрение жалоб на соответствующий регулирующий орган, местные органы власти или омбудсмена*

86. Соответствующая Сторона утверждает, что в случае, если предполагаемая зловередность является нарушением условий лицензии или правонарушением, может возникнуть необходимость, чтобы ответственный административный орган выполнил свою обязанность, а в случае непринятия им соответствующих мер, представители общественности могут обратиться в суд для рассмотрения такого нарушения. По мнению соответствующей Стороны, такой порядок должен рассматриваться в качестве одной из альтернатив разбирательству по делам о частной зловередности.

87. Комитет отмечает, что разбирательство по делам о частной зловередности направлено на оспаривание действий или бездействия лиц, пользующихся земельным участком (обычно частных лиц), которые, предположительно, явились или являются источником причинения вреда их соседям. Лишь некоторые и отнюдь не все виды частной зловередности связаны с нарушением условий лицензии или являются правонарушением. Кроме того, даже если бы предполагаемая частная зловередность являлась нарушением условий лицензии или правонарушением, в центре внимания любого последующего судебного рассмотрения находилась бы не сама частная зловередность, а скорее всего действия или бездействие государственного органа, которые имеют отношение к исполнению регламентирующих полномочий. Апелляционным судом по делу *Остин против «Миллер Арджент»* было указано: «Нам представляется, что было бы нереалистично полагать, что полномочия, предоставленные органам государственной власти, достаточны для достижения целей Конвенции»⁴².

88. В этой связи Комитет делает вывод о том, что рассмотрение в суде дела о непринятии административным органом надлежащих мер в случае нарушения условий лицензии или совершения оператором правонарушения не является адекватной альтернативой разбирательству по делам о частной зловередности.

iii) *Судопроизводство по делам о не допускаемом законом неудобстве*

89. Соответствующая Сторона утверждает, что «разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве» в соответствии со статьей 82 ЗООС является дополнительной альтернативой в связи с рассмотрением жалоб на частную зловередность. Согласно статье 82 любое лицо, пострадавшее от не допускаемого законом неудобства, вправе ходатайствовать о проведении судебного разби-

⁴² [2014] EWCA Civ 1012, пункт 18.

рательства против ответственного в нем лица. Если доказано существование не допускаемого законом неудобства, суд может вынести приказ о его устранении с предписанием ликвидировать источник неудобства и, возможно, наложить штраф.

90. Комитет не сомневается в том, что судебное разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве представляют собой судебную процедуру по смыслу пункта 3 статьи 9, посредством которой представители общественности, пострадавшие в результате действий или бездействия, ставших причиной не допускаемых законом неудобств, могут оспорить эти действия или бездействие. Кроме того, из утверждений сторон очевидно, что процедуры рассмотрения дел о частной зловредности и не допускаемых законом неудобствах в значительной степени дублируют друг друга. Авторы сообщения признают, что в некоторых случаях разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве действительно может стать адекватной альтернативой рассмотрению жалоб на частную зловредность. Тем не менее они утверждают, что многие виды экологических неудобств выходят за рамки определения не допускаемых законом неудобств и, кроме того, что истцы сталкиваются с рядом препятствий, которые отсутствуют в случае подачи жалобы на частную зловредность. В связи с этим Комитет должен рассмотреть вопрос о степени, в которой эти предполагаемые различия и препятствия мешают судебному разбирательству по делам о не допускаемом законом неудобстве стать полностью адекватной альтернативой рассмотрению жалоб на частную зловредность.

91. Относительно сферы охвата понятий «частная зловредность» и «не допускаемое законом неудобство» соответственно авторы предоставили список экологических неудобств, которые, по их утверждению, не относятся к не допускаемым законом неудобствам, но могут быть оспорены путем подачи жалобы на частную зловредность (включая выбросы дыма, паров и газов из помещений для ведения торгово-промышленной деятельности, шум, создаваемый транспортными средствами, ущерб от загрязнения земель или затенения). Соответствующая Сторона не оспаривает этот список⁴³. Кроме того, авторы утверждают, что сфера охвата понятия «частная зловредность» с течением времени продолжает расширяться в рамках прецедентного права, в то время как в пункте 1 статьи 79 ЗООС содержатся четко определенные категории не допускаемых законом неудобств.

92. Исходя из вышеизложенного, Комитет делает вывод о том, что, хотя большинство экологических неудобств, судя по всему, подпадает под действие норм о частной зловредности и определенных в ЗООС не допускаемых законом неудобств, целый ряд неудобств из их числа можно оспорить только путем подачи жалобы на частную зловредность. В таких случаях процедуру в отношении не допускаемого законом неудобства нельзя считать адекватной альтернативой разбирательству по делам о частной зловредности.

93. Еще один аспект касается вопроса о том, должна зловредность иметь место (существовать) на дату подачи жалобы. Согласно статье 82 ЗООС это обстоятельство является необходимым условием для задействования процедуры в отношении не допускаемого законом неудобства. Напротив, в определенных обстоятельствах жалоба на частную зловредность может быть подана в связи с существенным вредом, причиненным «разовой» деятельностью, а также деятельностью, которая осуществлялась в течение определенного периода времени, но впоследствии была прекращена, или в качестве средства защиты от су-

⁴³ См., например, письмо соответствующей Стороны от 5 сентября 2014 года, пункт 23.

щественного и неизбежного ущерба, причинение которого можно разумно предполагать в связи с осуществлением деятельности в будущем (см. пункт 80 выше). Комитет считает, что во всех этих ситуациях, если конкретный вид неудобства имеет отношение к окружающей среде, это неудобство следует рассматривать как подпадающее под действие пункта 3 статьи 9. В силу данного обстоятельства и в этих случаях разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве также не является адекватной альтернативой рассмотрению жалоб на частную зловредность.

94. Авторы утверждают, что дополнительный недостаток процедуры, относящейся к разбирательству по делам о не допускаемом законом неудобстве, заключается в том, что возможность требовать компенсацию (возмещение ущерба) в качестве средства правовой защиты более ограничена, чем в случае разбирательства по делам о частной зловредности.

95. При обоих видах разбирательства основным средством правовой защиты, которого добиваются авторы, является прекращение или уменьшение воздействия источника неудобства. В случае воздействия источника частной зловредности, как правило, за выявлением источника зловредности обычно следует установление судебного запрета, если конкретные обстоятельства не предусматривают иное⁴⁴.

96. Однако в некоторых обстоятельствах суды, рассматривающие дела о частной зловредности, вместо установления судебного запрета могут вынести решение о возмещении ущерба с целью компенсации причиненного вреда. По мнению авторов, решение Верховного суда по делу *Ковентри против Лоуренса, № 1* указывает на то, что вынесение решения о возмещении ущерба по делу о частной зловредности в будущем может получить более широкое распространение⁴⁵.

97. В разбирательствах по делам о не допускаемом законом неудобстве, когда факт наличия неудобства доказан, суд издает распоряжение об устранении источника неудобства. Кроме того, суды могут издавать распоряжения о выплате компенсации за телесные повреждения, потерю или ущерб, ставшие следствием не допускаемого законом неудобства. Однако такое распоряжение позволяет получить компенсацию только за ущерб, причиненный во время разбирательства, и по этой причине, по мнению авторов, она имеет весьма скромные размеры.

98. Соответствующая Сторона утверждает, что согласно Руководству по осуществлению Орхусской Конвенции⁴⁶ пунктом 3 статьи 9 предусматривается, что инициирование представителями общественности дел в суде имеет целью обеспечение принудительного применения законодательства, а не возмещение ущерба. По утверждению соответствующей Стороны, из этого следует, что по смыслу пункта 4 статьи 9 выплату компенсации или покрытие ущерба нельзя рассматривать как средство правовой защиты для процедур, подпадающих под действие пункта 3 статьи 9.

99. Исходя из представленной информации, Комитет приходит к выводу о том, что в случае возникновения экологических неудобств наиболее распространенными и адекватными средствами правовой защиты для обеспечения соблюдения закона являются судебные запреты или приказы об устранении ис-

⁴⁴ *Ковентри против Лоуренса, № 1*, [2014] UKSC 13, пункты 101–115.

⁴⁵ См. там же, пункты 120–132, 154–161.

⁴⁶ Стр. 197.

точника неудобств. Однако, как показывает судебное решение по упомянутому в пункте 96 выше делу *Ковентри против Лоуренса, № 1*, бывают случаи, когда приказ о судебном запрете или приказ об устранении источника неудобства не является разумным решением. В таких случаях адекватным и эффективным средством правовой защиты может явиться только выплата истцу компенсации за причиненный ущерб. Это не означает, что дело больше не относится к окружающей среде. В содержащемся в Руководстве по осуществлению Орхусской Конвенции комментарии по пункту 4 статьи 9 указано: «Адекватность требует наличия соответствующего средства правовой защиты для достижения предполагаемого эффекта процедуры рассмотрения. Это может касаться возмещения причиненного ущерба, предотвращения ущерба в будущем и/или обеспечения восстановления» и «хотя денежная компенсация зачастую является неадекватным средством возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде, это все же может принести некоторое удовлетворение пострадавшим лицам»⁴⁷.

100. Поэтому Комитет делает вывод о том, что выплата денежной компенсации за ущерб, понесенный в результате воздействия экологического неудобства до того, как дело было передано в суд, является единственным имеющимся или разумным средством правовой защиты, тогда как разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве не представляет собой адекватной альтернативы рассмотрению жалобы на частную зловредность, поскольку такое разбирательство не предусматривает предоставления подобного средства правовой защиты.

101. Авторы сообщения сослались на ряд других аспектов, ограничивающих процедуры по рассмотрению дел о не допускаемом законом неудобстве, а именно на использование встречных возражений по иску со ссылкой «на наилучшие практически применимые средства» и «уважительные причины», более строгих процедурных и доказательственных ограничений, невозможность использовать такое разбирательство коллективного иска и возможность для выигравшего дело ответчика предъявить претензию о возмещении его издержек. Комитет постановляет не рассматривать эти аспекты, поскольку он не находит их необходимыми для определения того, является ли судебное разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве полностью адекватной альтернативой процедуре рассмотрения жалоб на частную зловредность, поскольку по причинам, изложенным в пунктах 99–108 выше, он уже пришел к выводу о том, что это разбирательство не является такой альтернативой.

102. Исходя из вышеуказанных выводов и не принимая каких-либо выводов относительно аспектов, изложенных в пункте 101 выше, Комитет придерживается мнения о том, что разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве в значительной степени может являться альтернативой рассмотрению жалоб на частную зловредность. Однако он считает, что в ряде случаев этот вывод не будет применяться, поскольку:

а) определение не допускаемого законом неудобства не распространяется на все виды экологических неудобств, которые могут быть оспорены путем подачи жалобы на частную зловредность;

б) разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве не может быть проведено на момент отсутствия неудобства;

⁴⁷ Стр. 270.

с) в связи с не допускаемым законом неудобством не предоставляется возможность для выплаты компенсации на основе решения о возмещении убытков в случаях, когда оно явилось бы единственным имеющимся или разумным средством правовой защиты.

По этим причинам Комитет считает, что разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве не является полностью адекватной альтернативой рассмотрению жалоб на частную зловредность.

iv) *Частное обвинение*

103. Соответствующая Сторона утверждает, что в тех случаях, когда зловредность представляет собой уголовное преступление, помимо разбирательства по делу о не допускаемом законом неудобстве, которое является преступным по своему характеру, любое лицо может возбудить уголовное разбирательство. Соответствующая Сторона не представила подробной информации ни о характере дел о частной зловредности, которая может быть оспорена путем частного обвинения, ни о конкретных условиях и требованиях для возбуждения такого разбирательства в рамках дел о частной зловредности. Кроме того, она не представила примеры дел, выигранных с использованием частного обвинения в случае экологического неудобства. В силу этого Комитет не считает частное обвинение адекватной альтернативой рассмотрению жалобы на частную зловредность.

v) *Вывод в отношении альтернатив разбирательству по делам о частной зловредности*

104. Из вышеизложенного следует, что в связи с требованиями пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции в качестве жизнеспособной альтернативы рассмотрению жалоб на частную зловредность может рассматриваться только судебное разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве. Однако по ряду аспектов разбирательство по делам о не допускаемом законом неудобстве также не является адекватной альтернативой (см. пункт 102 выше). Следовательно, Комитет считает, что административные и судебные процедуры, информация о которых была представлена соответствующей Стороной, рассматриваемые индивидуально или в их совокупности, не являются полностью адекватной альтернативой разбирательству по делам о частной зловредности.

c) **Расходы, связанные с разбирательством по делам о частной зловредности (пункт 4 статьи 9)**

105. Установив, что разбирательству по делам о частной зловредности нет полностью адекватной альтернативы, Комитет далее должен определить, действительно ли разбирательство по делам о частной зловредности, практикуемое соответствующей Стороной, является недоступно дорогостоящим по смыслу пункта 4 статьи 9 Конвенции.

106. При оценке расходов, связанных с процедурами доступа к правосудию с учетом стандарта, установленного пунктом 4 статьи 9, Комитет рассматривает в целом и на систематической основе систему калькуляции издержек соответствующей Стороны или ее соответствующей части⁴⁸. Исходя из вышеизложенного, Комитет считает, что, принимая во внимание вступление в силу статьи 46

⁴⁸ См. выводы по сообщению АССС/С/2008/33 (Соединенное Королевство) (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3), пункт 128.

ЗППВПН, правовая система соответствующей Стороны в целом является причиной недоступно высоких расходов по смыслу пункта 3 статьи 9 Конвенции в связи с разбирательством по делам о частной зловерности.

107. В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 Комитет пришел к заключению о том, что положение о зависимости расходов от исхода дела (которое в соответствии с пунктом 2 статьи 44.2 правил гражданской процедуры также применяется в Англии и Уэльсе в процессе разбирательства по делам о частной зловерности) не может само по себе вызвать принципиальных возражений с точки зрения Конвенции, хотя совместимость этого правила с Конвенцией зависит от наличия других аспектов правовой системы, которые меняют последствия основного правила в случаях участия в деле в качестве тяжущейся стороны представителей общественности⁴⁹. Комитет считает, что вышеупомянутый вывод в равной степени применим к делам о частной зловерности.

108. Кроме того, в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 Комитет указал, что без четкого правила, не допускающего недоступно высокие расходы на судебные процедуры, меры, доступные в рамках правовой системы соответствующей Стороны, включая широкие дискреционные полномочия судов в отношении установления величины издержек, не обеспечивают их нахождение на уровне, который бы соответствовал требованиям Конвенции. По этой причине Комитет пришел к выводу о том, что «в силу необеспечения доступного уровня издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9, и в частности вследствие отсутствия каких-либо четких юридически обязывающих руководящих указаний на этот счет со стороны законодательных органов или судей, соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции»⁵⁰. В отношении соответствия разбирательства по делам о частной зловерности пункту 3 статьи 9 Комитет делает вывод о том, что и в этом случае в рамках законодательной или судебной системы также отсутствуют какие-либо четкие юридически обязывающие руководящие указания, согласно которым расходы в связи с разбирательством по делам о частной зловерности, подпадающие под действие пункта 3 статьи 9, не были бы неоправданно дорогостоящими.

109. Несмотря на различные характеристики разбирательства по делам о частной зловерности и оспаривания действий или бездействия государственных органов в той степени, в которой каждое из них подпадает под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции, положения пункта 4 статьи 9 применимы к ним обоим. В силу этого Комитет считает, что приведенные выше выводы по сообщению АССС/С/2008/33 также имеют отношение к разбирательству по делам о частной зловерности в рамках пункта 3 статьи 9. Такой вывод подтверждается не опровергнутым соответствующей Стороной утверждением авторов сообщений о том, что издержки стороны по делам об экологическом неудобстве практически во всех случаях превышают 100 000 фунтов (см. пункт 25 выше).

110. В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 Комитет рекомендовал соответствующей Стороне «пересмотреть свою систему распределения издержек по экологическим делам, подпадающим под сферу действия Конвенции, и принять практические и законодательные меры ... чтобы такие процедуры: i) были справедливыми и беспристрастными и не были недоступно дорогостоящими; и ii) позволили иметь четкую и транспарентную систему»⁵¹. Впослед-

⁴⁹ Там же, пункт 129.

⁵⁰ См. там же, пункт 141.

⁵¹ См. там же, пункт 145.

ствии Совещание Сторон приветствовало эту рекомендацию в принятых им решениях IV/9i и V/9n.

111. Соответствующая Сторона впоследствии внесла изменения в свои процессуальные правила, ограничивающие судебные издержки, которые стали известны как «Претензии по Орхусской Конвенции»⁵². Однако согласно информации, впоследствии представленной Комитету соответствующей Стороной, эти ограничения издержек применяются только при судебном рассмотрении дел в надзорном порядке, а не при рассмотрении жалоб на частную зловредность.

112. С учетом того, что а) соответствующая Сторона считает, что ограничение издержек, введенное в рамках процессуальных норм, не распространяется на разбирательство по делам о частной зловредности, б) соответствующая Сторона не представила Комитету информацию о любых других средствах (помимо тех, которые уже рассмотрены в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2008/33), обеспечивающих недопущение недопустимо высоких издержек в рамках разбирательства по делам о частной зловредности, и с) она не оспаривает, что издержки в рамках разбирательства по делам о частной зловредности обычно превышают 100 000 фунтов стерлингов, Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона не обеспечила, чтобы разбирательство по делам о частной зловредности, подпадающее под сферу действия пункта 3 статьи 9 Конвенции, для которого нет полностью адекватной альтернативной процедуры, не было связано с недопустимо высокими затратами.

113. Кроме того, в пользу этого вывода говорит вступление в силу статьи 46 ЗППВПН, которая устанавливает запрет на возмещение страховых премий, выплачиваемых в рамках юридического страхования на условиях «после события» выигравшему делу истцу и тем самым возлагает дополнительное финансовое бремя на представителей общественности, добивающихся получения доступа к процедурам по рассмотрению дел о частной зловредности. Исходя из представленной информации, Комитет считает, что в настоящее время соответствующая Сторона не может полагаться на юридическое страхование на условиях «до события» как на механизм, который бы устранял это дополнительное бремя, поскольку подавляющее большинство населения, т.е. потенциальные заявители, которые могут подать жалобу на частную зловредность, не застраховано на условиях «до события». Кроме того, Комитет не рассматривает какую-либо систему частного страхования, общая доступность которой не гарантируется законом с целью обеспечить соблюдение Стороной требования Конвенции о доступе представителей общественности к процедурам, не связанным с высокими затратами. Аналогичный аргумент касается возможности заявителей нанять адвокатов на основе соглашений об условных гонорарах, поскольку этот вариант также не гарантирован законом и зависит от желания участвующего адвоката и, кроме того, он не ограждает заявителей от риска других высоких издержек, связанных с разбирательством.

114. В связи с этим Комитет приходит к выводу о том, что ввиду необеспечения порядка, при котором разбирательство по делам о частной зловредности, подпадающее под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции и не имеющее какой-либо полностью адекватной альтернативной процедуры, не было бы связано с недопустимо высокими затратами, соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 4 статьи 9 Конвенции.

⁵² Пункт 2 правила 45.41 гражданской процедуры.

d) Пункт 5 статьи 9

115. Кроме того, в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 Комитет заключает, что вся система в целом не создает условий для решения вопроса «устранения или уменьшения финансовых ... препятствий для доступа к правосудию», который Сторонам Конвенции предписывается рассмотреть в пункте 5 статьи 9⁵³. В решении V/9n Совещание Сторон одобрило вывод Комитета о том, что соответствующая Сторона пока не полностью соблюдает эти положения. С учетом этого решения Комитет не считает необходимым принимать дополнительные выводы в отношении пункта 5 статьи 9.

IV. Выводы и рекомендации

116. Учитывая вышесказанное, Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах.

A. Основные выводы относительно несоблюдения

117. Комитет делает вывод о том, что ввиду необеспечения порядка, при котором разбирательство по делам о частной зловредности, подпадающее под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции и не имеющее какой-либо полностью адекватной альтернативной процедуры, не было бы связано с недоступно высокими затратами, соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 4 статьи 9 Конвенции (см. пункт 114 выше).

B. Рекомендации

118. Комитет в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон рекомендует Совещанию Сторон в соответствии с пунктом 37 б) приложения к решению I/7 рекомендовать соответствующей Стороне пересмотреть свою систему распределения расходов в связи с разбирательством по делам о частной зловредности, подпадающим под действие пункта 3 статьи 9 Конвенции, и принять практические и законодательные меры для устранения проблем, указанных в пунктах 109–114 выше, чтобы в случае отсутствия полностью адекватной альтернативной процедуры такие процедуры не были связаны с недоступно высокими затратами.

⁵³ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 136.