

**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

**Шестая сессия**

Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года

Пункт 6 с) предварительной повестки дня

**Вопросы существа: доступ к правосудию****Доклад Целевой группы по доступу к правосудию  
о работе ее десятого совещания***Резюме*

На своей второй сессии (Алматы, Казахстан, 25–27 мая 2005 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, своим решением II/2 учредило Целевую группу по доступу к правосудию для проведения ряда мероприятий в целях содействия доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в том числе для проведения аналитической работы, касающейся финансовых и иных препятствий для доступа к правосудию, а также для обмена соответствующим опытом и распространения надлежащей практики (ECE/MP.PP/2005/2/Add.3, пункты 30–33)<sup>1</sup>. В этом же решении Целевой группе была адресована просьба представить результаты своей работы для рассмотрения и принятия соответствующего решения Рабочей группой Сторон. На своей пятой сессии (Маастрихт, Нидерланды, 30 июня – 1 июля 2014 года) Совещание Сторон возобновило мандат Целевой группы для проведения дальнейшей работы (см. ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, решение V/3)<sup>2</sup>.

В соответствии с вышеперечисленными мандатами настоящий доклад Целевой группы о работе ее десятого совещания (Женева, 27 и 28 февраля 2017 года) представляется для рассмотрения Совещанием Сторон на его шестой сессии.

<sup>1</sup> Документ размещен по адресу <http://www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html>.

<sup>2</sup> Документ размещен по адресу [http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5\\_docs.html#/.](http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/)



## Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение .....	3
I. Открытие совещания и утверждение повестки дня .....	3
II. Основная тема: обеспечение эффективного доступа к правосудию без преследований и притеснений .....	4
III. Анализ недавних изменений .....	7
IV. Инструменты содействия эффективному доступу к правосудию .....	13
V. Утверждение основных итогов и закрытие совещания .....	16

## Введение

1. Десятое совещание Целевой группы по доступу к правосудию в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), состоялось 27 и 28 февраля 2017 года в Женеве, Швейцария<sup>3</sup>.
2. На совещании присутствовали эксперты, назначенные правительствами Австрии, Азербайджана, Албании, Армении, Грузии, Дании, Италии, Латвии Мальты, Нидерландов, Республики Молдова, Румынии, Сербии, Словакии, Франции, Швеции и Швейцарии. Представитель Европейской комиссии присутствовал на совещании от имени Европейского сообщества. На совещании присутствовал также представитель Европейского инвестиционного банка.
3. В работе совещания приняли участие делегаты из Гвинеи-Бисау и Узбекистана.
4. Кроме того, на совещании присутствовали несколько судей и представителей судебных и надзорных органов Бельгии, Исландии, Казахстана, Кыргызстана, Словакии и Украины. Некоторые из этих участников представляли также Форум судей по экологическим делам Европейского союза.
5. Кроме того, на совещании присутствовали представители Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы.
6. Наблюдателями были представлены следующие неправительственные организации (НПО): Армянский центр защиты конституционных прав (Армения); «Статья 19» (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии); Белорусский республиканский союз юристов (Беларусь); Фонд «Блулинк» (Эстония); Бюро экологических расследований (Украина); «КлаентЭрс» (Бельгия); Консультационный институт (Соединенное Королевство); «Справедливость на Земле» (Швейцария); «Экоконтакт» (Республика Молдова); «Экодом» (Беларусь); Европейское экологическое бюро (Бельгия); Общество Франка Болда (Чехия); Лесной фонд (Швейцария); «Калининградский Зеленый крест» (Российская Федерация); «Грин либерти» (Латвия); и Ливийская ассоциация борьбы за транспарентность (Ливия).
7. На совещании присутствовали также представители Белорусской республиканской коллегии адвокатов (Беларусь), Университета им. Масарика (Чехия), Университета «Леуфана» (Германия), Института высших исследований международных проблем и проблем развития (Швейцария) и эксперты из других организаций.

## I. Открытие совещания и утверждение повестки дня

8. Совещание открыл Председатель Целевой группы г-н Ян Дарпё (Швеция).
9. Целевая группа утвердила повестку дня, содержащуюся в документе AC/TF.AJ-10/Inf.1.

---

<sup>3</sup> Документы десятого совещания, включая справочные документы, список участников, тексты заявлений и выступлений, размещены по адресу <http://www.unecce.org/env/pp/aarhus/tfaj10.html>.

## II. Основная тема: обеспечение эффективного доступа к правосудию без преследований и притеснений

10. В ходе тематического заседания по вопросу об обеспечении эффективного доступа к правосудию без преследований и притеснений участники обсудили меры, которые могут быть приняты для защиты лиц, добывающихся справедливости и осуществления своих прав в соответствии с Орхусской конвенцией, от возможных преследований и притеснений, а также для содействия дальнейшему осуществлению пункта 8 статьи 3 Конвенции.

11. Председатель открыл обсуждение, обратив внимание участников на два справочных документа: обзор осуществления пункта 8 статьи 3 Конвенции (AC/TF.AJ-10/Inf.2), подготовленный на основе национальных докладов об осуществлении; таблица, содержащая некоторые соображения, выводы и рекомендации Комитета по вопросам соблюдения, касающиеся осуществления пункта 8 статьи 3 и носящие системный характер (AC/TF.AJ-10/Inf.3).

12. Председатель привлек внимание участников к докладу Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников г-на Мишеля Форста, касающегося положения защитников экологических прав человека (A/71/281), и предложил Специальному докладчику выступить с вступительным заявлением.

13. Г-н Форст подчеркнул, что в сложившейся на сегодняшний день ситуации, когда за 2015 год произошло беспрецедентное число убийств защитников экологических прав человека – в 16 странах (по большей части в Латинской Америке и Азии) погибли 185 человек, – эффективное правосудие для всех без преследований и притеснений стало важной и весьма актуальной темой, а также призвал найти пути выхода из этого глобального кризиса. Защитниками экологических прав человека могут считаться отдельные лица или группы лиц, которые в своем профессиональном или личном качестве и мирным путем борются за защиту и поощрение прав человека, связанных с окружающей средой, включая воду, землю, воздух, флору и фауну (в зависимости от конкретной ситуации в их число могут, в частности, входить представители НПО, общественности, научно-исследовательских кругов и даже гражданские служащие). Эти активисты все чаще сталкиваются с серьезными проблемами в своей законной деятельности, несмотря на защиту, предоставляемую им в соответствии с международным правом прав человека. Особо уязвимы те, кто выступает против захвата земель, добывающей промышленности, промышленной торговли древесиной и крупномасштабных проектов в области развития.

14. Специальный докладчик призвал укреплять нормативно-правовую и институциональную базу, содействующую созданию безопасных и благоприятных условий для правозащитников, а также задействовать превентивные подходы для поддержки их работы. Этого можно добиваться путем судебного преследования нарушителей, оказания правовой помощи, правового представительства и мониторинга судебных процессов, а также устранения финансовых барьеров, препятствующих доступу к правосудию. Правозащитный подход, закрепленный в Орхусской конвенции, следует правильно использовать для расширения возможностей, которыми располагают защитники экологических прав человека для ведения своей деятельности, и для содействия достижению целей Конвенции. Специальный докладчик заявил, что он поддерживает работу Целевой группы над столь важной и неотложной задачей.

15. В ходе дальнейшей дискуссии участники обсудили первопричины роста угроз в адрес защитников экологических прав человека, пути выявления защитников экологических прав человека и укрепления механизмов их защиты, предусмотренных Конвенцией, а также возможности принятия превентивных мер, направленных на формирование безопасных и благоприятных условий для осуществления общественностью своих прав.

16. Представитель Европейского инвестиционного банка сообщил об усилиях, которые прилагают независимые механизмы подотчетности международных финансовых учреждений для защиты авторов жалоб от преследований за их действия. Экологические активисты и правозащитники ведут свою деятельность в интересах общества и подвергаются риску преследований в отместку за эту деятельность. Предотвратить этот риск могут нормы и стандарты, разработанные или еще разрабатываемые тремя независимыми механизмами подотчетности: а) механизмом подачи жалоб группы Европейского инвестиционного банка; б) Инспекционной комиссией Всемирного банка; в) советником по контролю за соблюдением уставных требований/омбудсменом Международной финансовой корпорации и Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям. Кроме того, оратор заострил внимание на подходе Европейского союза к вопросу о недопустимости преследований в отместку за действия активистов и рассказал о предусмотренных в Европейском союзе механизмах и руководящих принципах, направленных на обеспечение защиты экологических активистов и правозащитников. Вместе с тем сохраняется ряд проблем, например необходимость унификации подходов различных независимых механизмов подотчетности.

17. Помимо этого вопроса Целевая группа рассмотрела вопрос о том, в какой степени усиление защиты лиц, сообщающих о нарушениях, и реализация антикоррупционной политики в области окружающей среды могут внести вклад в осуществление пункта 8 статьи 3 Конвенции.

18. Представитель Нидерландов рассказал об Управлении по делам лиц, сообщающих о нарушениях, которое было создано недавно в соответствии с Законом о центре по делам лиц, сообщающих о нарушениях. Управлению поручено оказывать консультативную помощь и поддержку работникам государственного и частного сектора, сообщающим о ненадлежащих действиях, и расследовать случаи, затрагивающие интересы общества (например, действия, влекущие за собой угрозу для окружающей среды или здоровья населения, мошенничество или коррупционное поведение). Расследования могут проводиться в отношении дел, которые выходят за рамки частного случая, носят серьезный и структурный характер и достаточно масштабны. Конфиденциальность и правовая защита лиц, сообщающих о нарушениях, гарантируются. Кроме того, в силу Закона о центре по делам лиц, сообщающих о нарушениях, работодатели, в штате у которых работает 50 или более человек, обязаны ввести процедуру сообщений о предполагаемых ненадлежащих действиях. Управление по делам лиц, сообщающих о нарушениях, создало также консультативный механизм для работодателей по вопросам этики и деонтологии.

19. Представитель Сербии в своем сообщении подчеркнул всю важность борьбы с коррупцией в области охраны окружающей среды и уделил особое внимание вопросу о том, как защита лиц, сообщающих о нарушениях, может способствовать этому. Сербия приняла комплексную стратегическую и нормативно-правовую базу на основе соответствующих международных соглашений в области прав человека, окружающей среды и борьбы с коррупцией. В частности, в нее входит недавно принятый закон о защите лиц, сообщающих о нарушениях, которым предусмотрена защита лиц, сообщающих о нарушениях, которым предусмотрена защита лиц, сообщающих о нарушениях своему работодателю, т.е. внутри организации, компетентным органам, т.е. структурам вне организации, или информирующих общественность путем обнародования сведений о ненадлежащих действиях. В делах, касающихся лиц, сообщающих о нарушениях, бремя доказывания возложено на работодателя. По мере становления нормативно-правовой и институциональной базы в данной области основные усилия в настоящее время концентрируются на повышении информированности и наращивании потенциала ее использования.

20. В ходе последовавшего за этим обсуждения участники отметили, что организованная преступность стала одним из самых серьезных факторов коррупции в области охраны окружающей среды и что она тесно связана с практикой преследования экологических активистов в отместку за их действия. Они вновь

подчеркнули важность согласования природоохранного законодательства с законами о противодействии коррупции, повышения информированности о нормативной базе, обеспечивающей защиту экологических активистов, и более глубокого осознания необходимости устранения коренных причин коррупции. Также подчеркивалось, что положительных результатов в данной области можно добиться благодаря обеспечению независимости судебной власти и установлению эффективного мониторинга процедур административного и судебного надзора.

21. Чтобы направить различные аспекты обсуждения в единое русло, представитель организации «Статья 19» выступил с обзором законов и передовой практики в сфере защиты защитников экологических прав человека и других экологических активистов от возмездия во всех его формах. Во всем регионе и за его пределами экологические активисты сталкиваются с различными видами давления, включая физические нападения и угрозы, ограничения права на ассоциацию и протесты, надзор и ограничения свободы выражения мнений и доступа к информации. Представитель «Статьи 19» рассказал о всеобъемлющей международной базе, разработанной и принятой в целях решения этой проблемы Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, Советом по правам человека и его механизмом специальных процедур. Несколько инициатив в европейском регионе осуществили Совет Европы, Европейский союз и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Важным моментом является необходимость учитывать особое давление, с которым сталкиваются лица, сообщающие о нарушениях. Оратор призвал страны принять на национальном уровне меры по защите защитников экологических прав человека, а международные финансовые учреждения и деловые круги – взять на себя обязательства в этой сфере; он также призвал продолжать разработку международной базы в области защиты лиц, сообщающих о нарушениях.

22. После этого выступления участники высказали обеспокоенность в связи с наблюдаемыми в ряде стран случаями судебного преследования НПО с целью вынудить их нести неоправданно высокие судебные издержки или затягивания процесса принятия решений по искам экологических активистов. В результате таких ситуаций представители общественности теряют доверие к судебной системе, и такая потеря, совершенно очевидно, может становиться препятствием для доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, которое необходимо устранить.

23. По итогам обсуждения Целевая группа:

a) подчеркнула важнейшее значение формирования и поддержания безопасных и благоприятных условий, позволяющих представителям общественности осуществлять их права в соответствии с Конвенцией;

b) отметила, что защита сообщающих о нарушениях лиц, защитников экологических прав человека и других экологических активистов от наказания, преследований, притеснений или иных форм преследований в отместку за их деятельность способствует повышению транспарентности, борьбе с коррупцией, профилактике социальной изоляции, принятию более качественных решений и, в конечном итоге, устойчивому развитию;

c) призвала Стороны провести обзор своих правовых систем соответствующим образом, чтобы гарантировать возможность выполнения на основании их национальной правовой базы обязательств по Конвенции, и обеспечить надлежащее признание и поддержку ассоциаций, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды;

d) приветствовала инициативы Сторон, международных финансовых учреждений и других заинтересованных субъектов, направленные на принятие мер по защите и расширению прав лиц, сообщающих о нарушениях, защитников экологических прав человека и других экологических активистов, о которых сообщалось в выступлениях ораторов;

e) призвала Стороны, организации-партнеры и других заинтересованных субъектов вести информационно-разъяснительную работу с соответствующими государственными органами и представителями общественности по вопросу об обязательствах согласно пункту 8 статьи 3 Орхусской конвенции, ходе его осуществления и новых инициативах, о которых сообщалось в выступлениях ораторов;

f) призвала Стороны, организации-партнеры и других заинтересованных субъектов выступать с аналогичными инициативами, продолжать разрабатывать внутреннюю нормативно-правовую базу и наращивать потенциал государственных органов в области предотвращения притеснений или преследований в иной форме представителей общественности в связи с осуществлением ими их прав по вопросам, касающимся окружающей среды, с тем чтобы обеспечить защиту сообщающих о нарушениях лиц, защитников экологических прав человека и других экологических активистов, подвергающихся риску, гарантировать безопасность в случае сообщения о подобных случаях и проводить надлежащее, независимое и беспристрастное расследование таких случаев в соответствующих странах.

### III. Анализ недавних изменений

24. В ходе обсуждения недавних изменений участники обменялись опытом по вопросам, касающимся: а) сферы охвата пересмотра; б) адекватных и эффективных средств правовой защиты; в) расходов, правовой помощи и других мер по уменьшению воздействия финансовых барьеров; и д) любых других новых проблем, которые могут препятствовать осуществлению третьего основного компонента Конвенции (т.е. доступа к правосудию).

25. Представитель Верховного Суда Республики Казахстан рассказал о ходе работы по осуществлению в стране такого основного компонента Конвенции, как доступ к правосудию. В целях содействия единству толкования и применения природоохранного законодательства при рассмотрении гражданских дел во всей судебной системе в ноябре 2016 года Верховный суд Республики Казахстан принял новое нормативное постановление. В новом постановлении разъясняется, в частности, порядок применения законодательства и положений Конвенции к административным процедурам получения некоторых экологических разрешений и участия общественности в таких процедурах, а также порядок доступа общественности к экологической информации.

26. В соответствии с вышеупомянутым постановлением Верховного суда истцами по спорам, связанным с охраной окружающей среды, в том числе по вопросам об ограничении, приостановлении и прекращении деятельности физических или юридических лиц, оказывающей отрицательное воздействие на окружающую среду, жизнь и здоровье человека, могут выступать не только уполномоченные государственные органы, но также физические и/или юридические лица. Общественные объединения могут выступать в защиту прав, свобод и законных интересов как конкретных субъектов, так и неопределенного круга лиц (*actio popularis*). Истцы (заявители) по искам (заявлениям) по вопросам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов освобождены от уплаты государственной пошлины. Помимо этого, в постановлении уточнены права физических и юридических лиц оспорить в судебном порядке заключение государственной экологической экспертизы<sup>4</sup>. Кроме того, как заключил оратор, принятие этого постановления Верховного суда будет способ-

<sup>4</sup> *Примечание редактора:* Система ОВОС/экспертизы представляет собой механизм контроля за строительством, используемый во многих странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Комитет пришел к тому мнению, что ОВОС и экспертизу следует рассматривать в сочетании в качестве процесса принятия решений, представляющего собой одну из форм процедуры оценки воздействия на окружающую среду (см. ECE/MP.PP/C.1/2013/9, пункт 44).

ствовать поощрению в Казахстане эффективного доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и дальнейшему развитию судебной практики по этому вопросу.

27. В ходе последовавшего за этим обсуждения участники подчеркнули, что доступ к статистической информации и данным по экологическим делам и исследованиям позволит лучше отслеживать и анализировать практическое применение экологического права и делать соответствующие выводы. Специализация судей, совершенствование классификации дел для целей отчетности и использование современных сервисов электронного правосудия, таких как система электронного документооборота судов, могут быть положены в основу работы по сбору таких статистических сведений и данных и их анализу.

28. Помимо этого, участники проанализировали различные изменения, имеющие отношение к доступу к правосудию в Европейском союзе и его государствах-членах.

29. Представитель Верховного суда Словакии представил основные выводы, содержащиеся в предварительном постановлении по делу<sup>5</sup>, недавно вынесенном Судом Европейского союза и касающемся толкования пунктов 2 и 4 статьи 9 Орхусской конвенции. Ходатайство о вынесении предварительного постановления было внесено в рамках разбирательства с участием природоохранной НПО и окружного государственного органа. НПО просила присвоить ей статус стороны в административной процедуре, касавшейся заявления о выдаче разрешения на строительство ограждения с целью расширения заказника диких животных на охраняемой природной территории, являющейся частью сети «Натура 2000». Отказ в удовлетворении ходатайства передавался по различным инстанциям в порядке судебного пересмотра в течение нескольких лет, а за это время административная процедура завершилась и проект был реализован. В предварительном постановлении Суд разъяснил, что административная процедура не должна была завершаться до тех пор, пока не было принято окончательное судебное решение о том, должна ли данная организация получить в ней статус стороны. В противном случае НПО не может быть обеспечена эффективная судебная защита различных конкретных прав на участие общественности по смыслу статьи 6 Конвенции. В результате государственные органы должны признать статус НПО в завершенной административной процедуре, а каковы будут практические последствия такой ситуации в Словакии, еще только предстоит понять.

30. Представитель Европейской комиссии сообщил о новых элементах в судебной практике Суда Европейского союза. Как следует отметить, положения о доступе к правосудию отражены в некоторых вторичных природоохранных законодательных актах Европейского союза, однако остаются и отдельные пробелы. Представляемые Суду на рассмотрение дела в случаях, не подпадающих под действие существующих положений о доступе к правосудию, касаются таких сфер, как исключения из законодательства при выдаче разрешений на охоту, непринятие планов по качеству атмосферного воздуха и принятие решений в отношении некоторых проектов, касающихся объектов сети «Натура 2000». В развитие темы, затронутой в ходе обсуждения предварительного постановления, о котором говорил представитель Верховного суда Словакии, представитель Европейской комиссии подчеркнул, что природоохранные НПО также имеют право оспорить как решение об отсутствии необходимости в проведении надлежащей оценки проектов, касающихся объектов сети «Натура 2000», так и уже проведенные оценки. Он обратил особое внимание на заключения, содержащиеся в последних решениях Европейского суда в отношении правового статуса, сферы охвата пересмотра и расходов. В целях содействия повышению эффективности доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей

<sup>5</sup> Case C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín*, Request for a preliminary ruling, 2017 O.J. (C 6), pp. 16–17. Документы размещены по адресу <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CA0243>.



среды, Европейская комиссия приступила к подготовке руководящего документа<sup>6</sup>, в основу которого положены закрепленные в законодательстве Европейского союза правовые принципы и судебная практика Суда Европейского союза. Этот документ может быть полезен юристам-практикам, органам управления и гражданскому обществу.

31. Представитель университета «Леуфана» проинформировал участников о текущей реформе законодательства о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, которую Германия осуществляет, с тем чтобы учесть выводы Комитета по вопросам соблюдения Конвенции и решение Суда Европейского союза. Реформа предполагает не только внесение изменений в Закон об апелляциях по экологическим вопросам, но охватит также широкий круг положений о доступе к правосудию в отраслевом законодательстве. Критерии участия в делах искового производства, виды действий, которые могут быть оспорены, и введение положения о злоупотреблении правом широко обсуждаются различными государственными органами и заинтересованными сторонами. Вместе с тем оратор рассказал о нескольких делах, недавно решенных административными судами, в которых предусмотренное Законом об апелляциях по экологическим вопросам положение о препятствиях к осуществлению, уязвимое с участием в административной процедуре в качестве обязательного предварительного условия участия в судебном разбирательстве, судами не применялось, поскольку преимущественную силу имеет право Европейского союза.

32. Представитель организации «КлаентЭрс» изложила свежую информацию о доступе к правосудию в Соединенном Королевстве на основании письменного заявления НПО «Экологические связи ЮК», представленного до начала сессии. Она высказала обеспокоенность в связи с тем, что проводимые в настоящее время в Англии и Уэльсе реформы процедуры судебного пересмотра могут привести к существенным неблагоприятным изменениям в правилах расчета судебных издержек по экологическим делам. Это будет касаться, среди прочего, предоставления судьям права менять предельную сумму издержек любой из сторон в любой момент разбирательства, устанавливать разные предельные суммы издержек для каждого истца, если их более одного, и требования о раскрытии суду личной финансовой информации при подаче ходатайства о судебном пересмотре (включая раскрытие информации о получении помощи от третьих сторон). В то же время ряд положительных изменений в части режима судебных издержек по экологическим делам ввела Северная Ирландия, а правительство Шотландии изменило режим судебного пересмотра в части издержек и права на участие в исковом разбирательстве. В условиях выхода Соединенного Королевства из Европейского союза возникла обеспокоенность по поводу того, что после этого выхода доступ к правосудию и выполнение решений не будут обеспечиваться в достаточной степени в связи с недоступностью Суда Европейского союза и механизма рассмотрения жалоб Европейского союза. Оратор также отметила проблемы, связанные с доступом к правосудию на уровне Европейского союза, и привлекла внимание к пока не принятым выводам Комитета по вопросам соблюдения Конвенции по сообщению АССС/С/2008/32<sup>7</sup>.

33. В ходе последующего обсуждения участники говорили о возможных средствах правовой защиты, существующих на национальном уровне и могущих быть задействованными для выполнения предварительного постановления Суда Европейского союза, представленного в ходе сессии. Они также проанализировали изменения в части процессуальных прав природоохранных НПО в различных странах и оптимальные способы использования выводов Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, касающиеся вопросов доступа к правосудию.

<sup>6</sup> См. Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters, C(2017) 2616 final. Документ размещен по адресу <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>.

<sup>7</sup> ECE/MP.PP/C.1/2017/7 (часть II); см. также ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1 (часть I). Документы размещены на странице <http://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

34. Председатель вновь заявил, что в соответствии с пунктом 9 статьи 4 Конвенции процедуры административного и судебного пересмотра должны предусматривать адекватные и эффективные средства правовой защиты. В целях содействия обмену информацией под эгидой Целевой группы был проведен ряд аналитических исследований, охватывающих все субрегионы. С 2014 по 2015 год под эгидой Целевой группы проведено исследование возможностей природоохранных НПО подать иск о возмещении ущерба в случае нанесения вреда окружающей среде в Италии, Нидерландах, Португалии и Франции. С тех пор некоторые страны внесли дополнительные законодательные предложения в этой области, особенно в отношении коллективных исков по вопросам, касающимся окружающей среды.

35. Представитель Нидерландов изложил различные возможности подачи иска о возмещении ущерба, нанесенного окружающей среде, которыми наделены НПО в силу публичного права, гражданского права и в рамках уголовного судопроизводства в этой стране. Концепция ущерба, наносимого окружающей среде, охватывает материальный вред окружающей среде или моральный ущерб, нанесенный в результате незаконного действия или бездействия, и не ограничивается одной лишь денежной компенсацией. В контексте статьи 9 Конвенции иски о возмещении ущерба могут содержать исковые требования о: выплате финансовой компенсации за понесенные убытки; вынесении судебного постановления; вынесении судебного постановления о восстановлении нарушенного состояния окружающей среды или предотвращении конкретного ущерба, а в случае невыполнения – уплате штрафа; осуществлении конкретных действий; вынесении деклараторного решения, которое могут использовать другие стороны для предъявления требования о конкретной финансовой (или иной) компенсации. В соответствии с законодательными положениями в отношении коллективных исков о коллективном возмещении ущерба НПО и стороны, несущие ответственность за нанесенный окружающей среде ущерб, могут урегулировать спор соглашением о денежной компенсации коллективного ущерба, которое в дальнейшем Апелляционный суд Амстердама может признать обязательным для всех других участвующих в деле сторон.

36. Затем оратор рассказал об изменениях, касающихся статьи 3:305a Гражданского кодекса Нидерландов. В силу этой статьи НПО, получившие правовой статус природоохранной организации или ассоциации, могут предъявлять различные иски с требованиями о возмещении экологического ущерба, однако не вправе выступать с исковыми требованиями о денежном возмещении от имени отдельных лиц, чьи интересы защищает НПО. В ноябре 2016 года в парламент Нидерландов было внесено законодательное предложение о разрешении НПО, соответствующим определенным критериям, предъявлять иски о денежном возмещении ущерба, которым существующие ограничения будут отменены. Такие дела будут передаваться на рассмотрение Провинциального суда Амстердама, который будет принимать решения по коллективным спорам. Кроме того, сторонам, представленным в таких делах, будет предоставлена возможность отказаться от соглашения об урегулировании спора по получении заблаговременного уведомления.

37. Представитель Франции отметил, что коллективные иски обладают потенциалом содействия охране окружающей среды и доступу к правосудию наиболее затрагиваемых групп, а также рассказал о недавних изменениях во французском законодательстве в этой области. Возможность возбуждения коллективных исков была предусмотрена уже давно статьей L.142-2 Экологического кодекса Франции, однако эта статья не нашла применения. В рекомендации Европейской комиссии от 11 июня 2013 года<sup>8</sup> были уточнены минимальные критерии, позволяющие подавать иск от имени группы лиц. Дальнейшие ус-

<sup>8</sup> См. Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law, 2013 O.J. (L 201), pp. 60–65. Размещено на странице <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32013H0396>.

вершенствования в этой сфере появились с принятием Закона № 2016-1547 от 18 ноября 2016 года о модернизации системы правосудия в XXI веке. Этим законом предусмотрена процессуальная нормативная база для всех коллективных исков, подпадающих под его действие, включая коллективные иски, относящиеся к окружающей среде. Коллективный иск, касающийся охраны окружающей среды, может быть подан в случае, когда любому физическому или юридическому лицу нанесен ущерб в результате вреда, причиненного окружающей среде действиями одного и того же лица. Кроме того, дополнительные законодательные инициативы также предусматривают возможность предъявлять исковые требования о компенсации только за вред, причиненный окружающей среде. Основным способом компенсации в таком случае является восстановление состояния окружающей среды, а взыскание других видов компенсации и процентов возможно лишь в тех случаях, когда подобные восстановительные меры невозможны.

38. Что касается сферы охвата пересмотра, то Председатель напомнил, что на своем предыдущем заседании Целевая группа рассмотрела предварительные выводы по результатам исследования, проведенного в Албании, Армении, Беларуси, Казахстане, Сербии и на Украине, и приветствовала инициативу Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы, который предложил провести аналогичное исследование в остальных странах Юго-Восточной Европы.

39. Представитель Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы представил основные результаты аналитического исследования, которое было проведено в Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македония и Черногории и касалось охвата административного и судебного пересмотра в случаях оспаривания законности решения по существу и процессуальных нарушений, допущенных при его вынесении, а также действий и бездействия государственных органов. В частности, в случае судебного пересмотра представители общественности могут выступать в качестве стороны в судебном иске для защиты своих нарушенных прав или законных интересов независимо от того, участвовали ли они в процедуре принятия решений по соответствующему вопросу (в Боснии и Герцеговине существуют некоторые ограничения). При пересмотре административных решений суды могут рассматривать процессуальные и материально-правовые аспекты их законности. Однако на практике суды зачастую уделяют основное внимание рассмотрению процессуальной законности и редко выносят решения в отношении существа дела. Административные суды в некоторых странах наделены отдельными «реформативными» полномочиями<sup>9</sup>. Если согласно постановлению суда государственный орган должен принять новое решение, то юридическое заключение и замечания суда относительно процедуры принятия решений должны учитываться в ходе дальнейшей процедуры принятия решений. Кроме того, впоследствии суд может проверить принятое решение на соответствие. Если компетентный государственный орган не действовал в соответствии с судебным постановлением или если принятое им новое решение вступает в противоречие с доводами суда, суд может вынести другое решение, полностью изменяющее такое решение государственного органа.

40. Представитель Бюро экологических расследований проинформировал участников о завершении работы над схожим аналитическим исследованием, проведенным под эгидой Целевой группы в Албании, Армении, Беларуси, Ка-

<sup>9</sup> В зависимости от правовой системы суд или другой независимый и беспристрастный орган, учрежденный в соответствии с законодательством для пересмотра административных решений, может иметь: а) только «кассационные» полномочия, т.е. он может пересматривать дела только в части вопросов права; б) и «кассационные», и «реформативные» полномочия, т.е. он может также пересматривать дела по существу и фактически изменять первоначальное административное решение в какой-либо части или полностью заменять его новым решением.

захстане, Сербии и Украине. Проект исследования был пересмотрен с учетом замечаний, прозвучавших на предыдущем совещании Целевой группы, и с его текстом можно ознакомиться на английском и русском языках. В период, в который велась работа над исследованием, в законодательство Армении, Беларуси и Казахстана были внесены некоторые изменения, существенные для его сферы охвата; информация о них будет приведена в подстрочных примечаниях к тексту исследования.

41. Говоря о возможностях судебного пересмотра в связи с вопросами участия общественности, представитель НПО «Экодом» описал недавние законодательные изменения в Беларуси. В силу нового Закона о государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду расширен перечень видов деятельности, к которым применяются требования об участии общественности. В законе закреплены права представителей общественности обжаловать в судебном порядке заключения государственной экологической экспертизы, отчет об оценке воздействия на окружающую среду и экологический доклад по стратегической экологической оценке. Вместе с тем возможность применения новых положений на практике будет зависеть от того, считаются ли такие документы окончательными, видом решения или заключением эксперта, а также от того, будут ли эффективными в этой связи имеющиеся средства правовой защиты. Это может означать, что одного только этого закона окажется недостаточно для эффективной защиты общественных интересов в области окружающей среды. Представитель организации подтвердил ее приверженность поощрению эффективного доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

42. Представитель Армении сообщил о новациях в процессуальной правоспособности природоохранных НПО в национальных судах. Правительство Армении провело ряд законодательных реформ, в результате которых НПО могут, например, защищать в суде законные интересы своих бенефициаров, связанные с охраной окружающей среды. Это можно рассматривать как еще один важный шаг на пути к сокращению количества барьеров, препятствующих доступу к правосудию в стране, или их ликвидации.

43. Помимо этого, участники обсудили сегодняшние тенденции в области специализации судей, судов и трибуналов по вопросам, касающимся окружающей среды, и заслушали информацию о ряде национальных инициатив в этой области.

44. Говоря о потенциале медиации в осуществлении Конвенции, представитель Белорусского республиканского союза юристов подчеркнул, что, хотя медиация не сможет заменить суды в делах о конфликтах по поводу защиты окружающей среды, она может прекрасно дополнять их. Он указал на преимущества медиации в урегулировании экологических споров, связанные с ее своевременностью и порядком проведения, по сравнению с процессуальными нормами в отношении судебного рассмотрения спора, на сроки которого стороны повлиять не могут, которое может быть длительным, а исполнение принятого по его итогам судебного решения может быть сопряжено с определенными трудностями. В Беларуси медиация применима к различным видам споров, а в Национальном плане действий по развитию зеленой экономики предусмотрено использование механизмов медиации при урегулировании споров в этой области.

45. В ходе дальнейшего обсуждения представитель Высшего административного суда Украины отметил осуществляемую в настоящее время инициативу по реформированию всего процессуального законодательства Украины. Некоторые предложения в рамках реформы предусматривают возможность сужения круга лиц, имеющих право на юридическое представительство в судах, до профессиональных адвокатов, что может повлиять на возможности НПО участвовать в судебном процессе. Обсуждались также усовершенствования в части сферы охвата пересмотра и внесудебное урегулирование споров путем медиации. Представитель Верховного суда Казахстана сообщил, что недавно появились предложения более широко использовать медиацию в правовой системе этой

страны, однако на настоящий момент дела с участием государственных органов медиации не подлежат. Представитель Австрии подчеркнул, что в этой стране медиация успешно применялась в контексте оценки воздействия на окружающую среду.

46. После обсуждения Целевая группа:

a) приняла к сведению недавние изменения, сложности и передовую практику в сфере доступа к правосудию, о которых сообщили выступавшие;

b) приветствовала прогресс в проведении исследования по вопросу об охвате пересмотра в Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македония и Черногории, проводимого под руководством Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы, и исследования по тому же вопросу в Албании, Армении, Беларуси, Казахстане, Сербии и на Украине, начатого под эгидой Целевой группы;

c) отметила что соответствующая судебная практика Сторон свидетельствует о том, что полное осуществление в регионе такого основного компонента Конвенции, как доступ к правосудию, по-прежнему сопровождается сложностями;

d) вновь заявила, что суды играют важнейшую роль в толковании положений внутреннего права, касающихся доступа к правосудию, и подчеркнула важность того, чтобы такие положения толковались в соответствии с Конвенцией;

e) приветствовала инициативы Сторон, направленные на расширение доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, такие как обеспечение доступа к адекватным и эффективным средствам правовой защиты, расширение круга представителей общественности, имеющих доступ к процедурам пересмотра решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и содействие специализации судебных органов и органов медиации по делам, касающимся окружающей среды, а также призвала Стороны выступать с аналогичными инициативами, а организации-партнеры – поддерживать эти усилия.

#### **IV. Инструменты содействия эффективному доступу к правосудию**

47. В ходе обсуждения вопроса об инструментах содействия эффективному доступу к правосудию участники обменялись опытом и информацией о соответствующих выводах, сделанных в ходе реализации инициатив, связанных с: a) оценкой эффективности внутренних процедур административного и судебного пересмотра решений, касающихся окружающей среды; b) поощрением инициатив в области электронного правосудия и других мер, направленных на обеспечение эффективного доступа общественности к процедурам пересмотра; и c) наращиванием потенциала.

48. Открывая обсуждение, Председатель напомнил о том, что работа по вопросу о доступе к правосудию ведется в соответствии с решением V/3 Совещания сторон в свете соответствующих задач, сформулированных в Стратегическом плане Конвенции на 2015–2020 годы, и цели в области устойчивого развития 16, особенно в соответствии с задачей 16.3, касающейся доступа к правосудию для всех. Он подчеркнул важность наличия количественных данных для мониторинга осуществления положений об одном из основных элементов Конвенции – доступе к правосудию – и соответствующей цели и задачи в области устойчивого развития. В качестве опорного материала для обсуждения был подготовлен обзор о наличии количественных данных, касающихся практического применения положений статьи 9 Конвенции (AC/TF.AJ-10/Inf. 4).

49. Представитель Университета им. Масарика (Чехия) представил отдельные предварительные результаты исследовательского проекта, основной задачей которого является анализ имеющихся статистических сведений и данных о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в Чехии. В основу исследования были положены следующие вопросы: частота обращения представителей общественности в суд; тип подаваемых ими исков; предъявляют ли они такое исковое требование, как принятие судебного приказа; принимаются ли решения в их пользу. На сегодняшний день проанализировано около 300 исков, поступивших в суды в период с 2012 по 2016 год по большей части от НПО, однако пробелы в данных затрудняют реализацию проекта. В ходе анализа выявлены факторы, могущие влиять на географическое распределение дел по территории страны, риски случаев преследования экологических активистов в отместку за их действия, типы дел по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, чаще всего передаваемых в суды, этапы разработки проекта и строительства, на которых эти проблемы появляются чаще всего, а также описаны типы НПО, подающих иски, и указана доля решений, принятых в их пользу. Оратор подчеркнул большой потенциал подобного анализа для повышения эффективности процесса принятия решений, положительные стороны применения избирательного подхода с уделением особого внимания отдельным секторам или видам процедур, а также предоставления рекомендаций и оказания содействия лицам, принимающим решения, на основе существующей судебной практики.

50. Далее Председатель подчеркнул, что в решении V/3 Совещания Сторон Конвенции содержится призыв к расширению согласно положениям Конвенции о доступе общественности к соответствующей информации в связи с вопросами правосудия и осуществления соответствующих инициатив в области электронного правосудия.

51. В этой связи представитель Мальты выступила с сообщением о реализуемых в ее стране инициативах в области электронного правосудия, связанных с Орхусской конвенцией. Она рассказала о функциях Суда по пересмотру решений, касающихся окружающей среды и территориального планирования, Уполномоченного по вопросам обращения с информацией и защите данных, Апелляционного суда и общегражданских судов в осуществлении Конвенции, а также об электронных инструментах и услугах, которые эти органы предоставляют общественности. В частности, Суд по пересмотру решений, касающихся окружающей среды и территориального планирования, предоставляет информацию о зарегистрированных обращениях и ежедневном расписании заседаний и публикует свои решения в открытом доступе. Уполномоченный по вопросам обращения с информацией и защите данных и Апелляционный суд предоставляют всем лицам возможность обращения с жалобой и подачи запроса общего характера в режиме онлайн. Через онлайн-портал судебных решений, созданный в рамках инициативы «Электронное правительство», общественность получила бесплатный доступ к постановлениям, судебным решениям, статистическим данным и другим услугам общегражданских судов. Представители общественности также могут получить персональный онлайн-доступ к системе электронного документооборота судов<sup>10</sup>. Доступ общественности к информации в контексте пункта 5 статьи 9 Конвенции также обеспечивается через портал законодательства и портал электронного правосудия Европейского союза, где приводится информация о судебных системах всех государств-членов.

52. В ходе последовавшего за этим обсуждения участники подчеркнули всю важность размещения на порталах электронного правосудия актуальной информации в целях обеспечения эффективного доступа общественности к информации, касающейся охраны окружающей среды, и связанных с этим сложностей.

<sup>10</sup> Дополнительная информация размещена по адресу <https://ecourts.gov.mt/onlineservices>.

53. Помимо этого, Председатель напомнил о том, что меры по наращиванию потенциала судей, прокуроров, адвокатов и других специалистов в области права остаются важнейшим средством содействия эффективному доступу общественности к правосудию, и предложил обмениваться информацией о выводах, сделанных в ходе реализации инициатив по наращиванию потенциала, и определить дальнейшие потребности в этой области.

54. Представитель Верховного суда Кыргызстана рассказала о блоке национального законодательства, регулирующем доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Она рассказала о том, какие права имеют представители общественности, и сообщила о создании многосторонней группы, которая будет вести работу в целях повышения эффективности осуществления Конвенции. Кроме того, разработана программа однодневного тренинга для различных судов о положениях Конвенции и национального законодательства об охране окружающей среды. Дальнейшие усовершенствования могут включать в себя внесение изменений в статистические формы, что позволит вести учет дел, касающихся вопросов окружающей среды, обобщение судебной практики по таким делам и обновление Постановления Пленума Верховного суда о судебной практике по делам, связанным с нарушением законодательства об охране природы.

55. Представитель фонда «Блуинк» представил проект «Мониторинг в добывающей и энергетической отраслях», цель которого заключается в разработке свода передовой практики в сфере права и журналистики в помощь НПО, местным сообществам и неофициальным группам, ведущим мониторинг деятельности предприятий энергетической и добывающей промышленности в Болгарии. На сегодняшний день в рамках проекта оказана поддержка группам гражданского общества и местным сообществам в передаче в суды и в административные органы 15 дел, касающихся доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и обжалования принятых решений. В ходе реализации проекта стали очевидны большая заинтересованность гражданского общества в мониторинге деятельности предприятий энергетической и добывающей промышленности, наличие сложностей, препятствующих свободному доступу представителей общественности к экспертной информации по правовым и техническим вопросам, а также необходимость сотрудничества с местными лидерами, НПО и местными средствами массовой информации в целях удовлетворения конкретных нужд. Благодаря проекту НПО, местные сообщества, журналисты и юристы получили необходимую поддержку и ресурсы для наращивания потенциала, укрепления взаимного доверия и обмена опытом, что позволило им успешно защищать свои интересы в суде.

56. Представитель Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы рассказал об основных мероприятиях по наращиванию потенциала в области доступа к правосудию, проведенных в течение текущего межсессионного периода, и привлек внимание к мероприятиям, которые будут осуществлены в рамках нового проекта в странах Юго-Восточной Европы.

57. Представитель секретариата Орхусской конвенции рассказал о прогрессе в дальнейшем развитии Орхусского информационно-координационного механизма и его базы данных судебной практики<sup>11</sup>, в частности о новой возможности поиска по ключевым словам и усовершенствовании механизма поиска.

58. После обсуждения Целевая группа:

а) приняла к сведению информацию об оценке широты доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в контексте соответствующих целей и задач в области устойчивого развития, приведенную ораторами в своих сообщениях;

<sup>11</sup> Оба инструмента размещены онлайн по адресу <http://aarhusclearinghouse.unecce.org/>.

b) приветствовала инициативы Сторон и других заинтересованных субъектов, направленные на мониторинг эффективности доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и сбор соответствующих количественных данных о практическом осуществлении статьи 9 Конвенции, а также призвала организации-партнеры поддерживать и поощрять такие инициативы;

c) рекомендовала Сторонам продолжить разработку специальных статистических инструментов для сбора, координации, агрегирования и обработки информации различных поставщиков статистических данных, необходимой для мониторинга осуществления статьи 9 Конвенции (вопрос 30 формы национального доклада об осуществлении), внося тем самым вклад в достижение цели 16 в области устойчивого развития и соответствующей задачи 16.3;

d) приветствовала инициативы в области электронного правосудия, осуществленные Мальтой и Европейским союзом, и призвала другие Стороны осуществить аналогичные инициативы;

e) приветствовала инициативы по наращиванию потенциала, о которых сообщили в своих выступлениях ораторы, и призвала содействовать дальнейшему наращиванию потенциала судей, прокуроров, адвокатов и других специалистов в области права, а также адвокатов, отстаивающих общественные интересы, и неправительственных организаций;

f) призвала широко распространять и использовать аналитические исследования<sup>12</sup> и материалы, собранные под эгидой Целевой группы, Орхусского информационно-координационный механизма и базы данных о судебной практике<sup>13</sup> в ходе мероприятий по наращиванию потенциала, направленных на содействие эффективному доступу к правосудию.

## V. Утверждение основных итогов и закрытие совещания

59. Рабочая группа согласовала основные итоги совещания (AC/TF.AJ-10/Inf.5) и просила секретариат в консультации с Председателем завершить подготовку доклада и включить в него согласованные итоги. Председатель поблагодарил выступавших, участников, секретариат и устных переводчиков и закрыл совещание.

---

<sup>12</sup> Размещены по адресу [http://www.unece.org/env/pp/tfaj/analytical\\_studies.html](http://www.unece.org/env/pp/tfaj/analytical_studies.html).

<sup>13</sup> Размещены по адресу <http://www.unece.org/env/pp/tfaj/jurisprudenceplatform.html> и <https://aarhusclearinghouse.unece.org/jurisprudence>.