



## 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

### Рабочая группа Сторон

#### Пятнадцатое совещание

Женева, 3–5 сентября 2012 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня

**Вопросы существа: доступ к правосудию**

### **Доклад Целевой группы по доступу к правосудию о работе ее пятого совещания\***

#### Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение .....	1–6	2
I. Открытие совещания и утверждение повестки дня .....	7–9	2
II. Вопросы существа .....	10–31	3
A. Право на предъявление иска .....	12–23	3
B. Издержки и финансовые механизмы и средства правовой защиты .....	24–28	8
C. Дальнейшая работа по вопросам существа .....	29–31	9
III. Обмен опытом и наращивание потенциала .....	32–43	10
A. База данных о судебной практике .....	33–36	10
B. Рабочие совещания .....	37–43	11
IV. Утверждение выводов и закрытие совещания .....	44–45	13

\* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду необходимости получения разрешения от участников в отношении включенных в него заявлений.

## Введение

1. Пятое совещание Целевой группы по доступу к правосудию в рамках Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), было проведено в Женеве, Швейцария, 13 и 14 июня 2012 года<sup>1</sup>.
2. На совещании присутствовали эксперты, назначенные правительствами Австрии, Армении, Грузии, Испании, Италии, Латвии, Республики Молдова, Сербии, Словакии, Франции, Хорватии и Швеции. Европейский союз (ЕС) на совещании представляла Европейская комиссия. На нем также присутствовал представитель Европейского инвестиционного банка.
3. Кроме того, на совещании присутствовали представители Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).
4. В работе совещания приняли участие представители Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), Регионального экологического центра для Кавказа и Регионального экологического центра для Центральной Азии.
5. На совещании были представлены следующие неправительственные организации (НПО): Ассоциация по экологическому правосудию (Испания), организация "ScientEarth" (Бельгия); организация "Earthjustice" (Швейцария), организация "Окружающая среда – народ – право" (Украина), организация "Независимая экологическая экспертиза" (Кыргызстан), организация "Primus Inter Pares" (Узбекистан), Информационно-аналитический центр "Общество и окружающая среда" (Украина), также представляющий Европейский ЭКО-Форум, Научно-исследовательское общество Святого Иакова (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Шведское общество охраны природы (Швеция), "Terra Surlia" – Кипрский фонд охраны природы (Кипр), Информационный центр "Волгоград-Экопресс" (Российская Федерация) и ВФП-СК<sup>2</sup>/Коалиция за доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (КДПОС).
6. На совещании также присутствовал ряд судей, международных экспертов и представителей исследовательских и судебных учреждений из Азербайджана, Армении, Беларуси, Дании, Ирландии, Кыргызстана, Нидерландов, Таджикистана и Франции, а также представитель Форума судей ЕС по вопросам окружающей среды (ФСОСЕС).

## I. Открытие совещания и утверждение повестки дня

7. Председатель Целевой группы г-н Ян Дарпё (Швеция) открыл совещание. Целевая группа выразила свои соболезнования в связи со скоропостижной кончиной в феврале 2012 года г-жи Свитланы Кравченко, которая являлась членом

---

<sup>1</sup> Документы для этого совещания, список участников и тексты выступлений размещены в Интернете по адресу: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/meetings-and-events/public-participation/public-participation/2012/fifth-meeting-of-the-task-force-on-access-to-justice/docs.html>.

<sup>2</sup> Всемирный фонд природы, Соединенное Королевство.

Комитета по соблюдению Орхусской конвенции и регулярно принимала участие в обсуждениях в рамках Целевой группы, и почтили ее память минутой молчания.

8. Целевая группа утвердила свою повестку дня.

9. В начале совещания Председатель напомнил мандат Целевой группы, изложенный в решении IV/2 Совещания Сторон (СС) о поощрении эффективного доступа к правосудию (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1).

## **II. Вопросы существа**

10. В ходе предыдущего межсессионного периода (2008–2011 годы) Целевая группа сосредоточила внимание на вопросе об издержках и финансовых механизмах (включая судебные издержки, затраты на оказание юридической помощи и поддержку адвокатов, отстаивающих общественные интересы), а также на вопросе о средствах правовой защиты (включая судебный запрет и проблему сроков). В частности, в ходе 2011 года были завершены три аналитических исследования, посвященных: а) доступу к правосудию в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, с уделением особого внимания средствам правовой защиты и издержкам; б) средствам правовой защиты, включая обеспечительные меры в виде запретов и проблему сроков; и с) практическим примерам в области применения принципа "платит проигравший", правовой помощи и критериев для судебных запретов. Второе и третье исследования главным образом охватывали страны Западной и Центральной Европы и основывались на результатах широкого обсуждения и исследования проблем издержек и средств правовой защиты в Западной и Центральной Европе, которые были проведены в 2010 году под началом Целевой группы.

11. На пятом совещании Целевая группа сосредоточила основное внимание на вопросе права на предъявление иска, обсудив также порядок дальнейшего рассмотрения вопроса об издержках и средствах правовой защиты.

### **A. Право на предъявление иска**

12. Обсуждение вопроса о праве на предъявление иска состоялось в форме мини-конференции по теме "Доступ к судам для отдельных лиц и групп", на которой выступили ведущие специалисты в этой области. Задача этой мини-конференции заключалась в информировании Целевой группы о правилах и судебной практике, а также о проблемах в целом по вопросу о праве на предъявление иска в области охраны окружающей среды, и создание основы для дальнейшей аналитической деятельности Целевой группы.

13. Генеральный секретарь ФСОСЕС судья Франсуаза Нези (Суд большой инстанции Версаля, Франция) выступила с программной речью, в которой она изложила взгляды ФСОСЕС на вопрос эффективной защиты окружающей среды посредством обеспечения эффективного доступа к правосудию на основании пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции. ФСОСЕС способствовал повышению уровня осведомленности судей в Европе об их роли в обеспечении устойчивого развития на основе обмена опытом и обучения. В контексте обеспечения адекватных и эффективных средств правовой защиты были расширены возможности представителей гражданского общества и общественности в плане доступа к административным и судебным процедурам и происходило развитие права и судебной практики в этом отношении. Вместе с тем расширение доступа к пра-

восудию не всегда обеспечивало эффективную защиту окружающей среды. Одной из проблем в этом отношении является бытующее среди НПО недоверие к судьям, поскольку последние, как правило, отказывают в рассмотрении дел, касающихся охраны природы как таковой, в отличие от дел, связанных с защитой интересов НПО, которым судами может быть присуждена значительная компенсация за моральный ущерб. В целях преодоления этих проблем важно сосредоточить внимание на тех процессах, которые на самом деле ведут к принятию мер, способствующих эффективной защите и улучшению состояния окружающей среды в интересах будущих поколений. Примерами таковых являются создание сетей экспертов из компетентных органов и снижение стоимости экспертизы, укрепление обоснованности исков путем поощрения подачи объединенных исков теми, кто заинтересован в защите окружающей среды, отдание приоритета компенсации в натуральной форме и назначение компетентного органа по вопросам реабилитации той или иной территории и управления ею и организация междисциплинарного обучения по вопросам охраны окружающей среды, в частности для судей, что является целью, которую преследует также ФСОСЕС.

14. После этой программной речи последовали сообщения о положении в Западной и Центральной Европе, главным образом в государствах – членах ЕС, в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ). Кроме того, была представлена информация о выводах Комитета по соблюдению и соответствующих решениях СС по вопросу о соблюдении применительно к праву на предъявление иска.

15. Участники были проинформированы о двух исследованиях, в настоящее время проводимых Европейской комиссией, которые посвящены доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Первое, посвященное осуществлению пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции, было представлено его координатором, Председателем Целевой группы, который начал свое сообщение с краткого обзора соответствующего законодательства ЕС: декларации ЕС о принятии Конвенции; выдвинутого в 2003 году Европейской комиссией предложения в отношении Директивы о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (СОМ (2003) 624 – окончательный вариант); соответствующих положений Хартии основных прав ЕС и Договора о Европейском союзе и судебной практики последнего времени Суда ЕС. Этим исследованием было охвачено 17 государств – членов ЕС. Были разработаны вопросники, на основе которых планировалось организовать подготовку национальными экспертами национальных докладов с изложением природоохранного законодательства, порядка административного и судебного рассмотрения, условий подачи исков заинтересованной общественностью, степени эффективности судебного разбирательства и связанных с природоохранными процедурами расходов с использованием в качестве иллюстраций конкретных дел. По итогам исследования будет подготовлен сводный доклад. Предварительные выводы по вопросу о праве на предъявление иска включают следующее: представители общественности не имеют возможности оспаривать некоторые виды решений, принимаемых на основе отраслевого законодательства (например, законы о горнодобывающей промышленности, сельском хозяйстве и т.д.); право НПО на предъявление иска сводится к конкретным нормам законодательства и конкретным решениям; во многих обследованных юрисдикциях используется "теория защиты интересов" (Schutznormtheorie); зачастую невозможно или трудно обжаловать в суде бездействие административных органов; наблюдается тенденция к централизации некоторых природоохранных решений и изменению уровня принятия решений по "конкретному виду деятельности" на уровень "плана".

16. Второе исследование, посвященное возможным инициативам по обеспечению доступа к правосудию и экономическим последствиям, представил доцент юридического факультета Маастрихтского университета г-н Нильс Филипсен. Цель данного предстоящего исследования заключается в описании на уровне ЕС (социально-) экономических последствий изменений в регулировании доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, с акцентом на последствия расширения доступа к правосудию по сравнению с издержками бездействия, в соответствии с принципами права и экономики, права и общества и эмпирической деятельности. Выступавший основное внимание уделил основывающемуся на принципах права и экономики подходу этого исследования, который, как было подчеркнуто, не включает в себя полноценный анализ затрат и выгод в отношении четырех вариантов действий со стороны ЕС: 1) подход на основе отказа от каких-либо действий и использования императивных норм права; 2) устранение Комиссией существующих пробелов на уровне государств-членов на основе статьи 258 Договора о функционировании Европейского союза; 3) выдвижение нового законодательного предложения на основе последней судебной практики Суда ЕС и законодательства ЕС в области оценки воздействия на окружающую среду и комплексного предупреждения и ограничения загрязнения; 4) выдвижение предложения, аналогичного предложению Комиссии 2003 года по директиве. Экономический подход предусматривает экономический анализ процессуального права, анализ заинтересованных сторон и проведение исследования по вопросу о создании равных условий для участников данной деятельности, другими словами, обеспечение единого набора правил в отношении всех субъектов ЕС. Согласно предварительным выводам, теоретический анализ заинтересованных сторон говорит, по-видимому, в пользу варианта 3, поскольку данный вариант обеспечивает большую правовую определенность, чем варианты 1 и 2, является менее дорогостоящим, чем варианты 2 и 4, и менее спорным, чем вариант 4; при этом было отмечено преимущество варианта 3 с точки зрения создания равных условий. Эти теоретические выводы будут проверены путем проведения отдельных исследований в избранных странах в рамках следующего этапа исследования.

17. Целевая группа приветствовала исследования, проведенные в ЕС по вопросу о праве на предъявление иска в связи с Конвенцией. В ходе последовавшего обсуждения была признана ценность этих двух исследований и подчеркнуто их значение в контексте разработки седьмой программы действий Европейского союза в области окружающей среды. Участники также отметили необходимость рассмотрения экономических аспектов устойчивого развития и предоставления НПО возможности внести свой вклад.

18. Преподаватель права окружающей среды Ереванского государственного университета, Армения, г-н Гор Мовсисян выступил с докладом по праву на предъявление иска отдельных лиц и групп в субрегионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Выступавший изложил, с одной стороны, информацию, представленную в исследовании о препятствиях в плане доступа к правосудию с точки зрения расходов, средств исправления положения и сроков, которое было проведено в 2011 году и охватывало также аспекты права на предъявление иска в рамках судебного рассмотрения, и, с другой стороны, информацию Сторон, представленную ими в своих национальных докладах о ходе осуществления в течение цикла 2008–2011 годов. Сведения о праве на предъявление иска в национальных докладах о ходе осуществления часто носят расплывчатый характер и не всегда соответствуют информации, представленной в указанном исследовании. Кроме того, наличие законодательных положений о праве на предъявление иска на практике не всегда означает наличие соответствующих

прав у юридических и физических лиц. Эволюция практики в субрегионе была проиллюстрирована на основе примеров из практики судов Армении. Было отмечено, что посвященный судебной практике портал не содержит примеры дел из этого субрегиона (за исключением Республики Молдова). Необходимо провести дополнительные исследования и анализ по вопросу о праве на предъявление иска в субрегионе, в ходе которых следует сравнить существующее положение с передовой практикой стран ЕС и изложить соответствующее законодательство с упором на тщательное изучение практики на основе прецедентного права и, где таковая отсутствует, проанализировать соответствующие причины. По мере возможности все будущие исследования следует проводить на национальных языках.

19. Представитель Министерства юстиции Сербии г-жа Войка Янич проинформировала участников об осуществляемых в настоящее время изменениях и реформах в области правосудия в Сербии, целью которых является интеграция страны в ЕС. Существует необходимость в создании независимой, эффективной и беспристрастной комплексной системы, одновременно обеспечивающей защиту основных прав человека, включая право на справедливое судебное разбирательство. В частности, в настоящее время разрабатывается закон о правовой помощи в целях обеспечения доступа к правосудию для тех, кто без такой помощи не может получить его, а также для тех категорий лиц, которые в проекте этого закона указаны в качестве имеющих право на такую помощь согласно международным стандартам, принципам справедливости и в соответствии с практикой, предусмотренной Европейской конвенцией о правах человека.

20. В ходе последовавшего обсуждения некоторые участники отметили, что законы о праве на предъявление иска в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии с момента завершения исследования о средствах правовой защиты и издержках претерпели некоторые изменения. Например, в Таджикистане в 2011 году вступили в силу новые положения, регулирующие право обращения в суд представителей общественности. Была также выражена надежда на то, что возможное новое исследование по вопросу о праве на предъявление иска будет стимулировать внесение странами поправок в законодательство и уточнение некоторых вопросов, таких как наблюдаемая в законодательстве Российской Федерации неопределенность относительно того, имеют ли общественные организации право представлять группу лиц.

21. Затем состоялся обмен информацией с Целевой группой по вопросу о деятельности РЭЦ применительно к осуществлению Конвенции в субрегионе ЮВЕ. В частности, в ходе совещаний "за круглым столом", организованных в ряде стран ЮВЕ с участием представителей государственных органов и НПО, в двух из которых принял участие Председатель Целевой группы, были выявлены некоторые препятствия. Например, хотя право на предъявление иска НПО и физическим лицам предоставляется в соответствии с законами об охране окружающей среды, вопрос о таком праве в контексте секторальных природоохранных законов четко не урегулирован, при этом отсутствует определенность в отношении юрисдикции судов. К числу других упомянутых препятствий относились длительные сроки подачи апелляции в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду, трудности, связанные с использованием судебных запретов, сборы при гражданском судопроизводстве и отсутствие, за исключением Хорватии, защищающих общественные интересы юристов.

22. Бывший председатель Комитета по соблюдению Орхусской конвенции г-н Вейт Кестер представил обзор выводов Комитета в отношении вопроса о праве на предъявление иска и методов их рассмотрения в рамках СС. Среди

участников был распространен справочный документ. Имеется два вида решений СС в отношении выводов Комитета: СС или "приняло к сведению" выводы, а значит и обоснование, Комитета по поводу случаев несоблюдения, или же СС "одобрило" выводы, а значит и обоснование, Комитета в отношении несоблюдения. Таким образом, путем принятия решения второго вида Комитет вносит авторитетный вклад в толкование Конвенции. Было подчеркнуто, что решений Комитета в отношении права на предъявление иска весьма мало, при этом большинство из них касаются стран Западной и Центральной Европы; в большинстве случаев Комитет приходил к выводу о том, что он не усмотрел в действиях соответствующей Стороны несоблюдения, и СС, таким образом, принимало к сведению его толкование. Вместе с тем Комитет иным образом толкует следующие элементы пункта 3 статьи 9 применительно к решениям СС, связанным с выводами об отсутствии факта несоблюдения: а) текст Конвенции дает Сторонам определенную гибкость, однако национальные критерии в отношении права на предъявление иска не должны быть завышены в такой степени, чтобы это реально препятствовало доступу к правосудию, б) соответствующая система в отдельной Стороне, в том числе в ЕС, в случае государств – членов ЕС будет рассматриваться в целом, с тем чтобы оценить, насколько критерии в отношении права на предъявление иска противоречат целям Конвенции. Наконец, ряд выводов, касающихся несоблюдения отдельными Сторонами в отношении права на предъявление иска, был принят Комитетом после четвертой сессии СС, при этом данные выводы основывались на предыдущих решениях Комитета; СС рассмотрит эти выводы, в том числе толкование Комитета в отношении права на предъявление иска, на своей пятой сессии.

23. В ходе последовавшего обсуждения участники отметили, что тот факт, что та или иная Сторона представила или изменила критерии в отношении права на предъявление иска, после того как она стала участником Конвенции, не означает, что данная страна находится в состоянии несоблюдения, за исключением того случая, когда такие критерии реально препятствуют доступу представителей общества к средствам правовой защиты. Относительно ограниченного числа сообщений, касающихся соблюдения странами Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии применительно к праву на иск, было отмечено, что законодательство и судебная практика в Украине носит довольно прогрессивный характер и что какие-либо серьезные проблемы в плане права на предъявление иска представителей общественности не возникают. Затем участники обсудили общую проблему осуществления положений в отношении права на предъявление иска, предусмотренного пунктами 2 и 3 статьи 9, в сравнении с пунктом 5 статьи 2 Конвенции, что обусловлено различием в используемых в них подходах, и обменялись информацией о последних изменениях в законодательстве и судебной практике в своих странах. Было отмечено, что законодательство и судебная практика в регионе значительно различаются и что суды играют важную роль; речь шла, например, о роли Суда ЕС в развитии права в государствах – членах ЕС. Было также подчеркнуто, что мероприятия по наращиванию потенциала должны быть рассчитаны не только на сотрудников судебных органов, но и на представителей общественности, например на местные общины, с тем чтобы ознакомить их со своими правами и путями их реализации. В этой связи было бы желательно добиться изменения мышления, при этом следует рассмотреть возможность создания механизмов оказания помощи НПО.

## **В. Издержки и финансовые механизмы и средства правовой защиты**

24. В ходе дальнейшего обсуждения были подробно рассмотрены выводы Комитета по соблюдению и соответствующие решения СС в отношении соблюдения с точки зрения издержек и средств правовой защиты, чему предшествовали выступления, посвященные вопросам издержек и средств правовой защиты в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и в государствах – членах ЕС.

25. Г-н Вейт Кестер представил выводы Комитета и соответствующие решения СС в отношении издержек и средств правовой защиты. Среди участников был распространен справочный документ. Было подчеркнуто, что согласно пункту 3 а) статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года решение СС, которое принимается на основе консенсуса в отношении выводов Комитета (и соответствующее толкование), представляет собой соглашение Сторон о порядке толкования Конвенции. Затем в связи с пунктами 3, 4 и 5 статьи 9 были упомянуты семь категорий выводов Комитета. Данные выводы свидетельствуют о том, что существует связь между несоблюдением пунктов 3 и 4 статьи 9 и пунктов 4 и 5 той же статьи. Было признано, что по-прежнему возникают трудности с применением соответствующих положений, что Комитет внес вклад в подготовку их толкования, хотя в этой области еще очень многое предстоит сделать, и что работа Целевой группы имеет большое значение для анализа особенностей текста. Большинство сообщений, касающихся этих положений, поступило в предыдущий межсессионный период и касалось Сторон из Западной и Центральной Европы.

26. Доцент юридического факультета Белорусского государственного университета г-жа Елена Лаевская проинформировала участников о контексте проведения исследования по вопросу об издержках и средствах правовой защиты в субрегионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в 2011 году. К числу общих проблем, выявленных в ходе исследования, относятся: отсутствие своевременных процедур в силу сроков, установленных законом и соблюдаемых судами, и их воздействие на то, имеет ли решение приостанавливающее действие; приоритет экономических интересов над природоохранными при вынесении судебного запрета; отсутствие информации о принятых решениях; тот факт, что в некоторых случаях возможно только административное обжалование, что способно поставить под угрозу принципы беспристрастности и независимости при принятии решений, поскольку надзорный орган структурно часто входит в состав того же органа, который вынес оспариваемое решение; складывающаяся практика принятия решений по конкретным видам деятельности в виде нормативного/правовых актов, что существенно ограничивает возможности их оспаривания; высокие судебные издержки, с которыми сталкиваются НПО, и расходы, связанные с наймом экспертов; и, главное, недостаточная осведомленность о международных соглашениях и правах граждан. И хотя применение принципа "платит проигравший" не противоречит Конвенции, существует проблема значительных издержек для истцов, по делам которых было принято решение не в их пользу. В настоящее время в законодательство стран субрегиона вносятся поправки, при этом выражается надежда на то, что некоторые из этих проблем будут решены.

27. Наконец, адвокат ВФП-СК/КДПОС г-жа Кэрол Дэй кратко рассказала об издержках и финансовых механизмах в ряде государств – членов ЕС. Такие издержки включают в себя судебные сборы и гонорары адвокатов, стоимость кон-



сультационных услуг экспертов и расходы, связанные с судебными запретами. В целом, судебные издержки, как таковые, в отдельных государствах-членах не являются высокими, за исключением случая рассмотрения иска Верховным судом Соединенного Королевства. В ряде стран исходят из исковой суммы ("Streitwert"); другими словами, сборы отражают размер иска в денежном выражении с точки зрения истца. Такая оценка направлена на предотвращение ценовой конкуренции между адвокатами, но не включает стоимость экспертного заключения, которая все еще может быть запретно высокой. Размеры гонораров адвокатов представляют собой наиболее серьезное препятствие с точки зрения издержек, при этом в большинстве государств-членов в различной форме действует принцип "платит проигравший". В качестве средства ограничения ответственности в случае неблагоприятного исхода дела стали применяться защитные приказы относительно издержек, в частности в Ирландии и Великобритании; кроме того, в Ирландии используются другие системы, включая "односторонний перенос расходов" и совместное покрытие расходов. Практически во всех странах имеются программы правовой помощи. Для улучшения положения с точки зрения издержек в ЕС было рекомендовано, в частности, использовать следующие возможные подходы: не взимать судебные издержки или ограничить их невысокой фиксированной ставкой (в расчете на один иск); предусмотреть тот или иной вид "Streitwert"; снизить гонорары адвокатов, предусмотреть односторонний перенос издержек или видоизменить принцип "платит проигравший", с тем чтобы отказаться от взыскания судебных издержек или ограничить их предельный уровень; использовать соответствующий судебный запрет в отсутствие обеспечения/обязательств; предусмотреть правовую помощь и поддержку для физических лиц и НПО.

28. В ходе последовавшего обсуждения участники обменялись информацией о структуре издержек и правовой помощи в своих странах. Было отмечено, что существующая в некоторых странах система не поощряет деятельность адвокатов, защищающих общественные интересы, а в одной из стран она даже запрещена. В некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии нечеткое разделение полномочий между судами по экономическим вопросам и общими судами сказывается на эффективности доступа к правосудию согласно Конвенции. Было признано, что программы правовой помощи существуют практически во всех странах региона. В итоге было отмечено, что при изучении вопроса судебных издержек по делам, связанным с охраной окружающей среды, основное внимание уделялось регулируемой государством правовой помощи, а вопрос о частной правовой помощи или страховании заинтересованных сторон на случай возникновения необходимости в правовой помощи не рассматривался.

### **С. Дальнейшая работа по вопросам существа**

29. Целевая группа признала необходимость продолжить комплексное аналитическое исследование по вопросу о праве на предъявление иска в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Было решено, что такое исследование будет проводиться на основе методологии исследования ЕС, с тем чтобы иметь возможность провести их сравнительный анализ. Было также решено, что данным исследованием будут охвачены пункты 1, 2 и 3 статьи 9 Конвенции. Целевая группа решила, что на первом этапе объектом такого аналитического исследования станут избранные страны субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, при этом в его основу будет положен, среди прочего, анализ выявленных препятствий (в том числе в рамках аналитического исследова-

ния издержек и средств правовой защиты в субрегионе, которое было проведено в 2010–2011 годах), рассмотренные конкретные дела, выводы Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, а также экспертная поддержка в соответствующей стране. Было также решено обеспечить открытый характер процесса проведения этого исследования, что позволит национальным НПО и другим заинтересованным сторонам и экспертам внести свой вклад. Целевая группа поручила секретариату приступить к соответствующим административным процедурам, а Председателю – следить за субстантивной подготовкой этого исследования и решила рассмотреть вопрос о ходе проведения данного исследования на своем шестом совещании (предварительно запланированном на июнь 2013 года).

30. Что касается издержек и средств правовой защиты, то Целевая группа призвала Стороны перевести основные выводы исследования о доступе к правосудию в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии на свои национальные языки, использовать данное исследование для организации мероприятий по наращиванию потенциала и планирования любых других действий, необходимых для обеспечения полного осуществления Конвенции.

31. Целевая группа признала, что имеется крайне мало информации об издержках и средствах правовой защиты (а также о праве на предъявление иска) в Юго-Восточной Европе и что ей важно провести в будущем аналитическое исследование по вопросу не только об издержках и средствах правовой защиты, но и о праве на предъявление иска в этом субрегионе. В силу этого, Целевая группа поручила секретариату в консультации с Председателем и в сотрудничестве с другими партнерскими учреждениями, работающими в этом субрегионе, изучить возможность организации подобного исследования в 2013 году и согласилась рассмотреть вопрос о ходе его проведения на своем шестом совещании.

### **III. Обмен опытом и наращивание потенциала**

32. Затем Целевая группа рассмотрела ход выполнения пункта 14 решения IV/2 СС, уделив особое внимание дальнейшему созданию базы данных о судебной практике и мероприятиям по наращиванию потенциала, проведенным секретариатом в сотрудничестве с Целевой группой.

#### **A. База данных о судебной практике**

33. Председатель рассказал о работе, проделанной в предыдущий межсессионный период в сотрудничестве с секретариатом, национальными координационными центрами и заинтересованными сторонами Конвенции по созданию базы данных о судебной практике.

34. Секретариат сообщил, что база данных о судебной практике содержит резюме более чем 50 судебных решений и решений, принятых различными высокими судами и другими органами в 10 Странах, включая ЕС, связанных с Орхусской конвенцией. Большинство дел касалось доступа к правосудию с упором на право на предъявление иска и издержки или же доступа к информации и участия общественности в принятии решений. Кроме того, некоторые дела имели отношение к принятию стратегических решений.

35. Секретариат продемонстрировал структуру базы данных, сначала на веб-сайте Конвенции, а затем в рамках Орхусского информационно-координационного механизма по вопросам экологической демократии.

36. Целевая группа приветствовала прогресс в деле технической разработки этой базы данных. Было решено, что заинтересованным сторонам следует прилагать дальнейшие усилия по наполнению этой базы данных и превращению ее в "живой" механизм. Она подтвердила свою озабоченность по поводу того, что в некоторых юрисдикциях решения судебных и административных надзорных органов по-прежнему не являются общедоступными, и призвала отдельные Стороны предавать такие решения гласности с использованием электронных средств согласно пункту 4 статьи 9 Конвенции. Учитывая тот факт, что в этой базе данных крайне мало дел из стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, Целевая группа признала необходимость разрешить размещать резюме на русском языке и просила секретариат изучить возможность перевода резюме по отдельным делам с русского на английский язык. Наконец, она поручила секретариату изучить возможность включения в Информационно-координационный механизм или вебстраницу Конвенции ссылок на отдельные дела, размещенные на аналогичных порталах, таких как "Ecolex".

## **В. Рабочие совещания**

37. Секретариат сообщил о проведении субрегиональной встречи для стран Центральной Азии на тему "Выполнение Орхусской конвенции сегодня: обеспечение пути для улучшения состояния окружающей среды и управления завтра", которая прошла в Алматы, Казахстан, 22 и 23 мая 2012 года<sup>3</sup>. Эта встреча была организована совместно с ОБСЕ в ответ на призыв СС на его четвертой сессии расширить деятельность по наращиванию потенциала и мандат Целевой группы в пункте 14 а) решения IV/2.

38. На эту встречу прибыли сотрудники судебных органов из всех пяти стран субрегиона и Монголии. Она была организована в форме двух параллельных семинаров и предусматривала проведение нескольких совместных заседаний, каждое из которых поощряло интерактивное участие. В работе первого семинара под названием "Экологизация правосудия и роль судебной системы в данном процессе" приняли участие старшие судьи и представители учебных заведений по подготовке кадров для судебной системы, а также эксперты в области права окружающей среды, которые обсудили правовые аспекты доступа к правосудию и роль судебной системы в осуществлении Конвенции и обеспечении ее соблюдения. Второй семинар "Осуществление Орхусской конвенции: изучение практического опыта" стал местом для диалога представителей орхусских центров и правительственных, неправительственных и международных организаций, которые обсудили проблемы практической реализации трех основных компонентов Орхусской конвенции и изучили надлежащую практику.

39. В ходе первого семинара было признано, что страны субрегиона и Монголия имеют много общих элементов с точки зрения организации систем правосудия и правовой основы и сталкиваются со схожими проблемами при обеспечении эффективного правосудия в вопросах, касающихся окружающей среды. В этой связи были отмечены следующие проблемы: неадекватность критериев права на предъявление иска, особенно применительно к экологическим НПО; отсутствие возможности одновременно оспаривать законность какого-либо ре-

---

<sup>3</sup> Вся документация указанной встречи размещена по адресу: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/meetings-and-events/public-participation/public-participation/2012/subregional-central-asian-meeting-implementing-the-aarhus-convention-today-paving-the-way-to-a-better-environment-and-governance-tomorrow/centralasianmeeting2012.html>.

шения или действий органов государственной власти и требовать вынесения судебного запрета в отношении стороны, являющейся бенефициаром такого решения или действия; необходимость обеспечить своевременное рассмотрение дел в первой и второй инстанциях; отсутствие правовой помощи и другие финансовые препятствия, особенно в делах, связанных с денежными требованиями, судебной и иной экспертизой. Прочной основой для обсуждения стало исследование по вопросу о доступе к правосудию в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

40. Судья Верховного суда Республики Казахстан г-н Владимир Борисов, участвовавший в заседании в режиме видеоконференции, заявил, что семинар по экологизации правосудия является хорошим примером того, как улучшить доступ к правосудию и повысить уровень осведомленности в данном субрегионе. Существует необходимость укрепления роли судов в плане осуществления третьего компонента Конвенции. Конвенция во многом связана с правом прав человека, и суды должны применять положения таких международных договоров напрямую. Кроме того, НПО должны иметь право возбуждать дела в суде не только тогда, когда оказываются затронутыми исключительно их собственные права, но и, в частности, тогда, когда от нарушения экологического законодательства страдают интересы общества в целом. Для повышения уровня информированности ведомство, отвечающее за вопросы окружающей среды, и Верховный суд Казахстана сотрудничают с многочисленными НПО в стране. Для представителей судебных органов и НПО были организованы учебные мероприятия, в том числе семинары, в рамках которых обсуждались способы поощрения осуществления третьего компонента Конвенции в стране. Положительную роль в этом процессе играют орхусские центры. К числу мер, принятых Верховным судом в целях более эффективного осуществления Конвенции, относятся: организация информационного обмена с Министерством охраны окружающей среды, орхусскими центрами, Европейской коалицией НПО ЭКО-Форум и другими заинтересованными сторонами; специализации судей, занимающихся рассмотрением экологических споров, и включение Конвенции в программы подготовки судей; регулярный мониторинг решений и размещение судебных актов в Интернете на веб-странице Суда, посвященной связанным с Орхусской конвенцией делам; выдвижение предложения о внесении поправок в законодательство, с тем чтобы уточнить положения, касающиеся права на предъявление иска, а также о внесении поправок в законы, регулирующие размеры судебных издержек и сроки процессуального рассмотрения по экологическим делам; предоставление возможности посредничества в экологических делах, сторонами которых являются государственные органы и неправительственные организации; создание системы административной юстиции.

41. Целевая группа приняла к сведению итоги работы этого рабочего совещания и выразила признательность ОБСЕ за продолжение эффективного сотрудничества в деятельности по обеспечению доступа к правосудию, а правительству Республики Казахстан – за активную поддержку этого мероприятия.

42. Затем участники обменялись информацией о деятельности по наращиванию потенциала РЭЦ, КДПОС, учебного центра для судей при Верховном суде Кыргызстана, Орхусского центра ЕС ClientEarth, Университетского колледжа Корка и Европейского ЭКО-Форума. Представитель Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) проинформировал Целевую группу о деятельности Банка по повышению уровня осведомленности сотрудников, которые занимаются проектами и мероприятиями, связанными с Конвенцией. В сентябре 2012 года ЕИБ будет принимать у себя пятое совещание неофициальной сети механизмов отчетности международных финансовых институтов. Следует надеяться, что

Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции будет принимать более активное участие в деятельности этой сети. Европейская комиссия сообщила о начале функционирования портала "ejustice" ("электронное правосудие"), предоставляющего информацию о правовых системах и расширении доступа к правосудию по всей территории ЕС на 22 языках, и о том, что программа сотрудничества с судьями из стран – членов ЕС, начатая в 2008 году, продолжается в виде учебных модулей, в том числе по вопросу о доступе к правосудию.

43. Целевая группа приветствовала инициативы по созданию потенциала, которые были выдвинуты участниками, и выразила признательность за действия, предпринятые с целью достижения прогресса в деле осуществления третьего компонента Конвенции. Она призвала Стороны и партнерские организации содействовать наращиванию потенциала на национальном и местном уровнях и готовить учебные материалы на национальных языках.

#### **IV. Утверждение выводов и закрытие совещания**

44. Целевая группа призвала Стороны начать на национальном уровне диалог со всеми заинтересованными сторонами для решения проблем доступа к правосудию и сообщить о достигнутых результатах на следующем совещании Целевой группы. Она также приветствовала инициативу ряда правительств направить экспертов из сектора правосудия для участия в нынешнем совещании Целевой группы и призвала другие Стороны принять участие в будущих совещаниях, привлекая представителей своих министерств, отвечающих за указанный сектор.

45. Целевая группа пересмотрела и утвердила основные выводы и решения, представленные на совещании Председателем, и просила секретариат завершить в консультации с Председателем подготовку доклада и включить в него утвержденные выводы и решения. Председатель выразил благодарность выступавшим, участникам, секретариату и устным переводчикам и объявил совещание закрытым.