

**Европейская экономическая комиссия**

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

Рабочая группа Сторон**Двадцатое совещание**

Женева, 15–17 июня 2016 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня

Вопросы существа: доступ к правосудию**Доклад Целевой группы по доступу к правосудию
о работе ее восьмого 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 учредила 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 опытом в этой области и ознакомления с примерами надлежащей практики (ECE/MP.PP/2005/2/Add.3, пункты 30–33)¹. В том же решении оно просило Целевую группу представить результаты своей работы для рассмотрения и принятия соответствующего решения Рабочей группой Сторон (там же, подпункт i) пункта 33). 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)².

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

² Имеется по адресу [http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/.](http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/)



Во исполнение упомянутых выше мандатов настоящий доклад о работе восьмого совещания Целевой группы (Женева, 15–17 июня 2015 года) представляется на рассмотрение Рабочей группы Сторон на ее двадцатой сессии.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	4
I. Открытие совещания и утверждение повестки дня	4
II. Количественная оценка доступа к правосудию	5
III. Вопросы существа	6
A. Пределы рассмотрения решений	7
B. Уменьшение издержек	8
C. Адекватные и эффективные средства защиты	11
VI. Средства по обмену опытом по развитию потенциала	14
A. Национальные диалоги об устранении препятствий доступу к правосудию	14
B. Обмен информацией о юриспруденции и содействие установлению контактов между судебными работниками	17
V. Утверждение основных итогов и закрытие совещания	18

Введение

1. Восьмое 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 (Орхусской конвенции), состоялось 15–17 июня 2015 года в Женеве (Швейцария)³.

2. На совещании присутствовали эксперты, назначенные правительствами Армении, Беларуси, Германии, Грузии, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Латвии, Норвегии, Польши, Республики Молдова, Сербии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Словакии, Швейцарии, Швеции и Эстонии. На совещании присутствовал представитель Европейской комиссии от имени Европейского союза. Присутствовал также представитель Европейского инвестиционного банка.

3. На совещании также присутствовал ряд судей и представителей судебных учреждений и надзорных органов Азербайджана, Албании, Армении, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Сербии, Словакии, Таджикистана, Украины, Франции, Хорватии, Черногории, Чешской Республики и Швеции. Некоторые из этих участников также представляли Форум судей по экологическим делам Европейского союза и Ассоциацию европейских судей административных судов.

4. Кроме того, на совещании присутствовали эксперты Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Статистического отдела Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций.

5. На совещании были также представлены следующие неправительственные организации (НПО), многие из которых координировали свой вклад в работу в рамках Европейского Эко-Форума: «Ан ташке» – Ирландский национальный траст; Бюро экологических расследований (Украина); Коалиция в защиту животного мира и ландшафта (Соединенное Королевство); «Далма-Сона» (Армения); «Справедливость на земле» (Швейцария); «Экодом» (Беларусь); «Экология–право–человек» (Украина); Европейский Эко-Форум; Европейское бюро по окружающей среде; «Независимая экологическая экспертиза» (Кыргызстан); Международный институт права и окружающей среды (Испания); ТЕТА «Хазри» (Азербайджан); Бюро квакеров при Организации Объединенных Наций (Швейцария) и информационный центр «Волгоград–экопресс» (Российская Федерация).

6. На совещании также присутствовали представители орхусских центров, Каталонского делового сообщества, Института исследований международных проблем и проблем развития (Швейцария), Маастрихтского университета (Нидерланды), Осацкого университета (Япония), Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы, а также Лондонского университета королевы Марии (Соединенное Королевство).

I. Открытие совещания и утверждение повестки дня

7. Совещание открыл Председатель Целевой группы г-н Ян Дарпё (Швеция).

³ Документы восьмого совещания, включая список участников, выступления и сообщения, имеются в сети по адресу <http://www.unece.org/env/pp/aarhus/tfaj8.html#/>.

8. Целевая группа утвердила повестку дня, содержащуюся в документе AC/TF.AJ-8/Inf.1.

9. С основным докладом выступил Председатель Верховного суда Албании г-н Джезаир Заганйори, который особо остановился на вопросе о монизме и дуализме в международном праве и значении Орхусской конвенции и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁴ для установления стандартов доступа к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды, а также их роли конституционных судов в соблюдении этих стандартов.

II. Количественная оценка доступа к правосудию

10. Председатель открыл обсуждение вопроса о количественной оценке доступа к правосудию, отметив, что имеется справочный документ по вопросу о наличии данных, касающихся практического осуществления положений статьи 9 Конвенции (AC/TF.AJ-8/Inf.2).

11. Представитель Статистического отдела ЕЭК пояснил нынешнее состояние переговоров по Повестке дня устойчивого развития на период до 2030 года (Повестке дня до 2030 года), в частности в отношении цели устойчивого развития (ЦУР) 16 и задачи 16.3 о доступе к правосудию. Выступающий представил участникам информацию о процессе составления показателей и задач ЦУР, а также о механизмах контроля и ответственности, которые должны использоваться на глобальном, региональном и национальном уровне после принятия Повестки дня до 2030 года⁵.

12. Представитель «Ан ташке» – Ирландского национального траста сообщил участникам о составлении «Инициативой по доступу» индекса экологической демократии⁶ и о разработке «индекса Орхусской конвенции» в сотрудничестве с Ассоциацией по рациональному использованию и праву окружающей среды и Институтом мировых ресурсов. Этот проект, поддержку которому оказывали Нидерланды, включал составление показателей и их апробирование в пяти отобранных для этого странах с перспективой последующего охвата всех Сторон Конвенции.

13. В ходе последовавшего затем обсуждения несколько участников предложили, чтобы индекс Орхусской конвенции давал общественности возможность участия в проведении оценок результатов экологической деятельности страны.

14. Представитель Верховного совета Казахстана отметил, что в Казахстане имеются законодательные нововведения, касающиеся установления и устранения экологического ущерба, которые в таких случаях могут оказывать воздействие не государственную статистику. Он также остановился на необходимости обеспечения сопоставимости данных, касающихся дел, связанных с Конвенцией, в гражданских, административных и уголовных судах. Отнесение таких дел к категории «орхусских дел» могло бы способствовать сбору более точной и сопоставимой статистики.

⁴ Подробнее см. по адресу <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>.

⁵ См. документ A/RES/70/1, имеется по адресу http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=E.

⁶ Более подробная информация имеется по адресу <http://www.environmentaldemocracyindex.org/>.

15. После состоявшегося обсуждения Целевая группа:

a) приняла к сведению информацию, касающуюся выработки показателей ЦУР и задач, связанных с оценкой доступа к правосудию и индекса Орхусской конвенции;

b) отметила, что информация по вопросу о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в будущих национальных докладах об осуществлении может способствовать представлению Сторонами докладов о национальном осуществлении соответствующих ЦУР и показателей;

c) признала важное значение точной и сопоставимой статистики для практического осуществления статьи 9 Конвенции для мониторинга эффективности доступа к правосудию;

d) призвала Стороны предпринять последующие шаги по сбору статистики о практическом осуществлении статьи 9 Конвенции и предоставить собранные данные в следующих национальных докладах об осуществлении.

III. Вопросы существа

16. Председатель выступил с вводным словом перед обсуждением вопросов существа, включая пределы рассмотрения дел, уменьшение издержек, адекватность и эффективность средств правовой защиты (см. AC/TF.AJ-8/Inf.3). Он напомнил участникам, что Стратегический план на период 2015–2020 годов предусматривают проведение Сторонами работы по поощрению эффективного доступа к правосудию (см. ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, решение V/5, приложение, цель III.7)⁷, в частности, на основе расширения информационного обмена, наращивания потенциала и обмена надлежащей практикой, в том числе по вопросу об адекватных и эффективных средствах правовой защиты.

17. Г-н Мирослав Гавалек, представитель Верховного суда Словакии, выступил с основным докладом, остановившись на проблемах, связанных с применением в Словакии положений Конвенции в конкретных судебных делах, таких как дело о словацком буром медведе⁸, дело Крижана⁹ и дело «Белый поток»¹⁰. Он коснулся таких вопросов, как статус НПО в делах, в которых оспариваются действия (бездействие), которые противоречили положениям природоохранного права государств; особый процессуальный статус общественности, озбоченной принятием решений, касающихся окружающей среды; право подачи иска; а также вопрос о своевременности в свете предусмотренных Конвенцией требований обеспечения адекватных и эффективных средств защиты, как и справедливых и своевременных процедур. Отмечалось, что остаются важные вопросы, связанные с толкованием некоторых международных договоров в том случае, если один из участников не принял последующих законов для их осуществления в законодательстве государства.

⁷ Имеется по адресу http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html.

⁸ См. дело C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, E.C.R. I-01255. Имеется по адресу <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-240/09>.

⁹ См. дело C-416/10, *Jozef Križan and Others v. Slovenská inšpekcia životného prostredia*, 2013 O.J. (C 63). Имеется по адресу <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-416/10>.

¹⁰ См. дело C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín*. Текста решений еще не имеется. Более подробная информация имеется по адресу <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-243/15>.

А. Пределы рассмотрения решений

18. В ходе обсуждения вопроса о пределах рассмотрения дел участники обменялись опытом в отношении того, какие решения, действия или упущения могли бы составлять предмет административной жалобы или судебного рассмотрения в соответствии со статьей 9 Конвенции, каковы возможные основания их рассмотрения и в какой степени могут быть рассмотрены как процессуальные, так и материальные вопросы. Делегаты также рассмотрели вопрос о том, могут ли суды в их странах иметь право «кассации» или же они также имеют «реформативные» полномочия при рассмотрении дел, касающихся статьи 9¹¹.

19. Представитель Германии представил новое сопоставительное исследование, начатое для изучения опыта моделей рассмотрения экологических дел в Италии, Польше, Соединенном Королевстве, Франции и Швеции. Основное внимание в исследовании будет уделяться сопоставительному анализу осуществления пунктов 2–4 статьи 2 Конвенции, охватывающих такие вопросы, как постоянные требования и требования и ограничения сферы рассмотрения, а также связи между ними. Исследование будет завершено к концу 2016 года.

20. Представитель Суда по земельным и природоохранным делам Вьяксё (Швеция) пояснил реформативную процедуру в административных делах, касающихся экологических вопросов, в Швеции. Он описал виды дел в этой области, которые были рассмотрены шведскими судами по земельным и экологическим делам, распределение бремени доказывания, нормы, касающиеся тяжущихся сторон, освобождение от судебных издержек, а также роль судов в таких делах. Шведский парламентский омбудсмен также играет важную роль в установлении стандартов эффективной государственной практики в принятии природоохранных решений, не в последнюю очередь в том, что касается административных упущений.

21. Представитель Бюро экологических расследований представил выводы аналитических исследований, проведенных под эгидой Целевой группы в некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в отношении пределов рассмотрения. В частности, имеются вопросы, возникшие в связи с дефектами процедуры принятия решения в отношении конкретных видов деятельности в экологических вопросах, которые сказываются на эффективности доступа к правосудию. Кроме того, коллизии законов в различных сферах могут вести к трудностям в предоставлении статуса представителям общественности, которые могут быть заинтересованы в оспаривании действий (бездействия), противоречащих положениям законодательства страны. В частности, был проведен анализ того, обладают ли суды «кассационными» или «реформативными» полномочиями в различных судебных делах на Украине.

¹¹ В зависимости от правовой системы суд или иной независимый и беспристрастный орган, созданные на основании закона, отвечающий за рассмотрение административных решений, может иметь а) только право «кассации», когда, таким образом, рассмотрение им дела ограничивается только вопросами права, или b) как право «кассации», так и «реформативные» права, когда, таким образом, он может также рассматриваться дело по существу и может реально изменять аспекты первоначального административного решения или даже заменить его полностью новым решением.

22. Участники обсудили преимущества прямого доступа общественности к процедурам судебного рассмотрения в сопоставлении с рабочей нагрузкой судов и возможностями использования для разрешения дел альтернативных методов регулирования споров.

23. Представитель суда первой инстанции Подгорицы и Верховного суда Черногории также поделилась своим опытом рассмотрения дел. Имеются конституционные основания оспаривать действия, бездействие и решения на различных уровнях. Вместе с тем имеется несколько проблем, связанных с оценкой экологического ущерба в делах, возбужденных общественностью.

24. Представитель Судебной академии Сербии рассказала о сербской судебной системе. Защита окружающей среды обеспечивается как конституционным, так и уголовным правом. В случае ущерба, причиненного загрязнением, или угрозы такого ущерба также могут быть поданы гражданские иски. Административные решения по природоохранным вопросам могут быть оспорены в административных судах. Кроме того, при рассмотрении таких дел могут быть также предоставлены исключительные средства правовой защиты. Она также представила ряд конкретных примеров разбирательства по делам о доступе к информации.

25. Несколько участников остановились на методах оспаривания различных видов бездействия государственных властей в разных странах. Они рассмотрели те пределы, в которых такое бездействие может быть оспорено, например, может ли упущение, выразившееся в том, что не был принят необходимый подзаконный акт или не было рассмотрено дело об ущербе окружающей среде, стать в разных юрисдикциях предметом судебного рассмотрения.

26. После обсуждения Целевая группа:

a) приняла к сведению последние изменения в законодательстве и практике в отношении пределов рассмотрения, отмеченные в ходе обсуждения и в сообщениях, а также постановила продолжить рассмотрение этого вопроса;

b) приветствовала инициативу Германии по подготовке сопоставительного исследования о пределах рассмотрения в нескольких странах Европейского союза, а также предложила представителю изложить основные выводы Целевой группы на ее следующем совещании;

c) признала необходимость продолжить всестороннее аналитическое исследование по вопросу о пределах рассмотрения в нескольких странах Восточной и Юго-Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии на основе методологии исследования, проводимого в Европейском союзе, в целях проведения сопоставительного анализа;

d) поручила секретариату изучить соответствующие административные процедуры и просила Председателя следить за подготовкой этого исследования по основным вопросам и сообщить о его основных результатах Целевой группе на ее следующем совещании в 2016 году.

В. Уменьшение издержек

27. В ходе заседания, посвященного обсуждению вопроса об уменьшении издержек, участники обменялись сведениями о последних новых моментах, связанных с устранением или уменьшением финансовых препятствий для доступа к правосудию, и указали на трудности, существующие в настоящее время в этой

области. В ходе обсуждения основное внимание уделялось вопросу об оплате экспертов и свидетелей, встречному удовлетворению в случае обеспечительных мер и принципу «платит проигравший».

28. Представитель Латвии рассказал о латвийском подходе к определению судебных издержек в гражданском и административном процессе по природоохранным делам и применению принципа «объективного расследования». Гибкие юридические процедуры, связанные с представительством в суде, проводящем административное разбирательство в связи со сложившейся правоприменительной практикой согласно Конвенции, создали реальные синергизмы для защиты интересов общества в природоохранных делах.

29. Представитель НПО «Коалиция за сохранение животного мира и ландшафта» сообщила о недавних изменениях в Соединенном Королевстве, касающихся судебных издержек. Выводы и рекомендации Комитета по вопросам соблюдения Конвенции, постановления Суда Европейского союза и иски в национальных судах стали основой законодательных изменений в этой области. Правила заранее оговоренных издержек стали важным шагом вперед. Тем не менее предстоит устранить некоторые пробелы, ограничения и административные несоответствия. Хотя принцип «платит проигравший» сам по себе не является неправомерным, его совокупные последствия по-прежнему непомерно велики. В дополнительном уточнении нуждаются вопросы об издержках в частно-правовых делах, максимальных суммах при рассмотрении по апелляции, наличия юридической помощи, ограничений по срокам в делах об инфраструктуре и о нормах, касающихся финансирующих и участвующих третьих сторон. Она также призвала улучшить сбор данных, который мог бы дать более полную и точную справочную информацию для внесения в законодательство поправок, касающихся издержек.

30. Представитель Международного института права и окружающей среды говорила о финансовых препятствиях для доступа к правосудию в Испании. Судебные издержки варьируются в зависимости от вида судопроизводства. Новые судебные издержки при разбирательстве дел в административных судах по-прежнему взимаются только с юридических лиц, включая природоохранные НПО, с 1 марта 2015 года, если те не могут ходатайствовать о предоставлении юридической помощи. В то же время ходатайства о предоставлении юридической помощи могут по-разному толковаться разными судами. Практика истребования судом встречного удовлетворения при принятии обеспечительных мер также непоследовательна, и имеется несколько примеров дел, касающихся строительства, когда предоставление встречного удовлетворения для принятия обеспечительных мер оставалось препятствием. В некоторых случаях высокая сумма, вносимая в депозит суда, назначалась при временном исполнении постановления об отмене решения о строительстве, когда эти постановления были обжалованы ответчиками. Кроме того, гонорары экспертов не ограничиваются фиксированной суммой и могут быть разными в зависимости от вида дела. Также не имеется достаточного числа экспертов, назначенных судебными органами в качестве судебных экспертов. Она также отметила, что для устранения имеющихся препятствий необходимо создать фонды финансирования участия в судебных процессах по отстаиванию общественных интересов, принять руководящие положения, устанавливающие критерии взимания судебных залогов и издержек, и доработать системы предоставления юридической помощи.

31. Представитель Соединенного Королевства сообщил о пересмотре режима оплаты издержек в Англии и Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии в свете возможных поправок, отражающих постановление Суда Европейского союза,

включая постановление по делу Эдвардса¹². Изменения системы судебного рассмотрения, связанные с осуществлением инфраструктурных проектов, ставят цель уменьшения вызванных задержками расходов и недопущения ситуаций злоупотребления процедурой судебного контроля или ее использования для блокирования принятия решений. Судебный контроль остается важнейшим средством оспаривания незаконных, необоснованных или произвольных решений. Он также пояснил изменения режима оплаты издержек третьих сторон, финансирующих судебное рассмотрение, свыше определенного уровня и полномочия судов по определению того, какие дела относятся к категории природоохранных.

32. Представитель Соединенного Королевства от Правового управления шотландского правительства подчеркнул, что при всех возможных различиях в режимах погашения издержек они должны соответствовать Конвенции. В настоящее время в Шотландии ведется пересмотр режима доступа к правосудию, включая судебные издержки. Важно и далее привлекать природоохранные НПО к этому процессу, чтобы лучше понять их озабоченности. Он также обратил внимание на положительные результаты использования системы пространственного планирования ШАРАД для содействия выработке совместного видения будущего принятия решений вместе с общественностью для уменьшения числа судебных дел.

33. Представитель «Ан ташке» – Ирландского национального траста сопоставил опыт судебного рассмотрения природоохранных дел в Соединенном Королевстве и Ирландии. Он остановился на различиях в практике использования обеспечительных мер, установлении предельных сумм расходов и в адвокатских гонорарах. Другое потенциальное бремя издержек в Верховном суде Соединенного Королевства – правила, касающиеся документов и представления электронных документов в случае удовлетворения апелляционной жалобы. В Ирландии режим издержек лучше, чем в Соединенном Королевстве, однако пределы рассмотрения более узкие.

34. Представитель Латвии отметил, что в природоохранных делах в Латвии физические или юридические лица должны покрывать свои собственные издержки, но не издержки других сторон. В некоторых случаях они могут быть освобождены от уплаты таких издержек.

35. Представитель Высшего административного суда Украины подчеркнул, что в соответствии с рекомендациями Международного валютного фонда страна предприняла усилия по повышению судебных пошлин и унификации подхода к судебным пошлинам при судопроизводстве разных категорий. Тем не менее суды по-прежнему сильно загружены делами, в особенности рассматриваемыми по второй инстанции. Судебные пошлины взимаются в разной сумме с физических лиц и НПО, а истцы некоторых категорий могут от таких издержек освобождаться.

36. После обсуждения Целевая группа:

а) приняла к сведению состоявшийся обмен опытом, включая имеющиеся полезные наработки и проблемы, связанные с устранением финансовых препятствий для доступа к правосудию;

¹² См. дело C-260/11, *The Queen, on the application of David Edwards and Lilian Pallikaropoulos v. Environment Agency and Others*, Reference for a preliminary ruling, 2013 EUR-LEX CELEX 62011CJ0260. Имеется по адресу <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-260/11&language=EN>.

b) отметила, что возможности НПО и представителей общественности содействовать охране окружающей среды по-прежнему ограничиваются в ряде юрисдикций из-за финансовых препятствий для доступа к правосудию;

c) рекомендовала Сторонам продолжить, в соответствующих случаях, свои усилия по уменьшению издержек при рассмотрении природоохранных дел, а также способствовать национальному диалогу для решения остающихся проблем.

С. Адекватные и эффективные средства защиты

37. Обсуждая вопрос об адекватных и эффективных средствах защиты, участники рассказали о новых моментах, задачах и передовом опыте в связи со средствами защиты в природоохранных делах, относящихся к сфере действия Конвенции, в частности в связи с действиями или бездействием в нарушение положений законодательства об окружающей среде. Председатель напомнил, что Стратегический план на 2015–2020 годы (цель I.12) предусматривает обеспечение Сторонами доступа к административным или судебным процедурам рассмотрения, которые могут предоставить своевременные и эффективные средства защиты для представителей общественности, которые считают, что их права по Конвенции не были соблюдены.

38. В этой связи Председатель сообщил участникам о ходе проведения в четырех отдельных странах (Италии, Нидерландах, Португалии и Франции) исследования о возможностях природоохранных НПО истребовать экологический ущерб.

39. Представитель Лондонского университета королевы Марии представила предварительные выводы обобщающего доклада исследования, упомянутого Председателем. Она остановилась на виде средств защиты, имеющихся в делах об ущербе окружающей среде, причиненном операторами, в соответствии с директивой об ответственности за экологический ущерб¹³ и гражданским правом, в том числе в результате подачи гражданских исков в порядке привступления в уже возбужденные уголовные дела. Отмечалось, что во всех странах природоохранные НПО могут представлять замечания и ходатайствовать о принятии мер государственными органами. В отличие от других стран, в Португалии в порядке гражданского *actio popularis* природоохранные НПО могут подавать гражданский иск из ущерба, истребуя полного восстановления окружающей среды оператором. Оратор также сопоставил подход к компенсации за ущерб по гражданскому праву в отношении расходов, понесенных природоохранными НПО, морального ущерба и собственно экологического ущерба. Неопределенность в отношении статуса и высоких издержек часто препятствует тому, чтобы такие дела возбуждались в судах. Для повышения эффективности таких средств правовой защиты можно принять ряд мер: уменьшить расходы на гражданские процессы, позволив природоохранным НПО оспаривать бездействие государственных органов, не возбудивших дел о взыскании экологического ущерба; создать интерактивную базу данных, содержащую информацию о расследовании дел об экологическом ущербе; а также создать систему страхования ответственности за экологический ущерб операторами.

¹³ Директива 2004/35/CE Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 года об ответственности за экологический ущерб в отношении предотвращения и устранения экологического ущерба, с поправками, имеется по адресу <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004L0035>.

40. Представитель Каталонского делового сообщества обратил внимание на ситуацию с проектом «Кастор» – строительством подводного газохранилища в Валенсии, чтобы дать пример основных препятствий для осуществления Орхусской конвенции в Испании, в частности в связи с доступом к правосудию. Не имеется возможности оспаривать решения, утвержденные королевским декретом-законом, в административных судах, а судебные и правоохранительные органы в недостаточной мере информированы о Конвенции. В этой связи также имеется вопрос о предоставлении международным промоутерам или инвесторам иммунитета от национальной или даже региональной европейской юрисдикции.

41. Представитель Польши особо отметил, что в Польше НПО могут подавать гражданский иск о восстановлении первоначального состояния окружающей среды как общего блага, если нарушение причинило ущерб окружающей среде. Тем не менее лишь очень небольшое число таких дел было возбуждено в судах из-за трудностей, связанных с доказыванием прав истцов на возбуждение таких дел. Суды могут сталкиваться с проблемами принятия таких дел к производству из-за отсутствия четкого определения окружающей среды как общего блага, а также трудностей с оценкой компенсации. Для устранения таких затруднений были бы полезны дальнейшие исследования по этому вопросу.

42. Представитель Соединенного Королевства отметил, что устранение экологического ущерба по-прежнему наилучшим образом достигается с помощью режима гражданской ответственности, предусмотренного в директиве об ответственности за экологический ущерб, в силу защиты интересов общества, а не частных интересов. Хотя в соответствии с директивой было возбуждено лишь несколько дел, это может быть связано с переговорами и договоренностями между операторами и государственными органами, которые не всегда легко отследить и наблюдать. Директива об экологической ответственности все еще находится на ранней стадии осуществления. Он также напомнил об инцидентах, которые привели в его стране к применению режима гражданской ответственности в случае исторического загрязнения земель. Этот официальный режим используется в редких случаях. Вместо этого регулирующие органы часто напрямую договариваются с оператором для определения мер по устранению ущерба. Применительно к случаям с низким порогом отрицательного воздействия на окружающую среду имеются другие режимы, которые также могут быть использованы. Он представил пример, когда оператор нарушил условия разрешения, однако государственные органы не возбудили официального дела об экологическом ущербе, решив вместо этого принять меры в рамках разрешительной процедуры.

43. В ходе последовавшего затем обсуждения многие участники особо отметили следующие вопросы:

а) высокие судебные издержки в делах об экологическом ущербе, несмотря на интересы общества, которые защищают представителя общественности без какой-либо компенсации;

б) недостаточное придание гласности государственными органами информации о выявленных ими случаях ущерба окружающей среде;

в) трудности при определении экологического ущерба, ущерба окружающей среде и собственно экологического ущерба, а также оценке компенсации за такой ущерб;

d) возможность подачи НПО исков из исторического загрязнения в случае исчезновения операторов, деятельностью которых причинен экологический ущерб;

e) несвоевременность судебного рассмотрения экологических дел и связанная с этим сумма ресурсов, которые должны быть израсходованы представителями общественности.

44. Представитель НПО «Экодом» сообщил участникам о практике рассмотрения в судах в Беларуси экологических дел, представляющих общественный интерес. Большинство из 21 экологического дела были связаны с участием общественности и ее доступом к информации в связи с участием общественности. В 2015 году «Экодом» опубликовал обзор судебной практики, резюмирующий соответствующую правоприменительную практику и указывающий на имеющиеся пробелы. В частности, в стране необходимо и далее укреплять доступ общественности к судам и повышать информированность судебной власти о Конвенции.

45. Председатель Апелляционного суда по гражданским делам Армении остановился на недавних изменениях в законодательстве страны в соответствии с Орхусской конвенцией в связи с конституционной реформой. Роль НПО, процедуры, касающихся их регистрации и докладов, и их доступ к судам будут расширены и упрощены. Будет признано, что НПО имеют достаточный интерес к доступу к процедуре судебного рассмотрения, если они действуют на протяжении двух лет и их деятельность соответствует целям, заявленным в их уставе. НПО также будут иметь статус в случаях, связанных с нарушениями прав третьих сторон, касающихся экологических вопросов, защиты, исторического и культурного наследия и в других областях, определенных законом. Разработка национального природоохранного законодательства будет иметь своим результатом эффективность судебного рассмотрения, что также будет сопровождаться постоянным обучением судей. Он предложил, чтобы при рассмотрении проектов законодательства стран, связанного с доступом к правосудию, эксперты других международных организаций, таких как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совет Европы, включая Венецианскую комиссию, а также эксперты стран-доноров проверяли его соответствие положениям Орхусской конвенции. В целях решения этого вопроса необходимо также укрепить сотрудничество между форумами, рассматривающими вопросы доступа к правосудию.

46. Представитель Маастрихтского университета (Нидерланды) рассказала о вопросах, возникающих в связи с рассмотрением законности решений институтов и органов Европейского союза в соответствии с Орхусским регламентом¹⁴. Она пояснила, почему Суд Европейского сообщества не может проверить такое соответствие Орхусского регламента в свете его решений по соединенным делам C-401/12P–403/12P¹⁵, C-404/12P и C-405/12P¹⁶. Хотя пункт 1 статьи 10 вме-

¹⁴ Регламент (ЕС) № 1367/2006 Европейского парламента и Совета от 6 сентября 2006 года о применении положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, учреждениями и органами Сообщества, 2006 O.J. (L 264). Имеется по адресу <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367>.

¹⁵ *Council of the European Union and Others v. Vereniging Milieudefensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, 2015 EUR-Lex CELEX 62012CJ0401. Имеется по адресу <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-401/12%20P>.

сте с подпунктом g) пункта 1 статьи 2 Орхусского регламента ограничивает рассмотрение «мерой индивидуального охвата», пункт 3 статьи 9 Конвенции требует доступа к процедурам рассмотрения для оспаривания любого действия или бездействия государственных органов в нарушение норм законодательства страны, касающегося окружающей среды. Ни одна из остающихся юридических возможностей оспаривания решений органов Европейского союза не гарантирует реального доступа к правосудию. Поэтому подход к пересмотру таких решений необходимо изменить в целях обеспечения надлежащего осуществления положения пункта 3 статьи 9 Конвенции.

47. В этой связи несколько участников отметили, что имеются расхождения в толковании и отсутствие единообразия в подходе к осуществлению пункта 3 статьи 9 Конвенции. Они призвали принять новое законодательство, которое расширит признанные за НПО возможности доступа к процедуре судебного рассмотрения.

48. После обсуждения Целевая группа:

a) приветствовала прогресс в проведении исследования о возможностях природоохранных НПО по истребованию возмещения ущерба окружающей среде в Италии, Нидерландах, Португалии и Франции и предложила национальным координаторам и заинтересованным сторонам представить свои замечания секретариату по проекту наброска и первоначальным выводам исследования к 15 июля 2015 года;

b) приняла к сведению опыт, включая полезные наработки и трудности, которыми поделились докладчики и выступавшие в связи со средствами правовой защиты, применявшимися в делах, относящихся к сфере действия статьи 9 Конвенции;

c) отметила, что трудности, рассмотренные в ходе обсуждения, могут сказаться на эффективном осуществлении третьего основного элемента Конвенции соответствующими Сторонами;

d) отметила, что вопрос об адекватных и эффективных средствах защиты нуждается в дополнительном рассмотрении Целевой группой;

e) подтвердила ключевую роль, которую суды играют в толковании положений внутригосударственного права о доступе к правосудию, и важность толкования таких положений в соответствии с Конвенцией.

VI. Средства по обмену опытом по развитию потенциала

A. Национальные диалоги об устранении препятствий доступу к правосудию

49. Председатель напомнил, что Совещание Сторон в своем решении V/3 (см. ECE/MP.PP/2014/2/Add.1 и Corr.1)¹⁷ рекомендовало правительствам стимулировать диалог с участием широкого круга заинтересованных субъектов, направленный на устранение препятствий доступу к правосудию, и проводить

¹⁶ *Council of the European Union and European Commission v. Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe*, 2015 EUR-Lex CELEX 62012CJ0404. Имеется по адресу <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-404/12%20P>.

¹⁷ Имеется по адресу http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#.

обмен таким опытом в рамках деятельности Целевой группы. Делегатам предлагается обменяться опытом, полученным в результате организации и проведения таких диалогов.

50. Представитель Осацкого университета сообщил участникам о деятельности в рамках проекта зеленого доступа (этап II), включая возможности заключения нового соглашения, аналогичного Орхусской конвенции, а также остановился на недавних новых моментах, связанных с доступом к правосудию в экологических вопросах в странах Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), где в последние годы доступ к правосудию значительно расширился. Эти новые моменты в данной области включают расширение правового статуса, ряд новых категорий судебных дел, усиление временных мер защиты и создание экологических судов или палат, получивших название «специализированных зеленых коллегий».

51. Представитель Сербии отметил, что для проведения дальнейшей работы по направлению доступа к правосудию в стране был проведен ряд «круглых столов» и учебных мероприятий. Эти мероприятия были организованы Министерством энергетики, развития и охраны окружающей среды в сотрудничестве с Министерством юстиции, Ассоциацией судей, Судейским центром и ОБСЕ, в особенности ее Миссией в Сербии, а также Региональным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы. Кроме того, после этих учебных мероприятий при поддержке Миссии ОБСЕ подготовлен ряд публикаций, посвященных усилению соблюдения природоохранных норм. Принятие Национальной стратегии судебной реформы на период 2013–2018 годов¹⁸ и Национального плана действий стало основой новых позитивных изменений в этой области, таких как внедрение автоматизированной системы организации рассмотрения дел и возможность для общественности следить за делами на централизованном веб-портале¹⁹, назначение для активной работы с населением для сотрудников по общественным связям во всех судах, а также создание фонда юридической помощи.

52. Председатель сообщил о субрегиональном рабочем совещании, проведенном в Тбилиси 19–20 февраля 2015 года. Мероприятие было организовано ОБСЕ при поддержке ЕЭК в качестве двухдневного «круглого стола» по типу мероприятий, проводившихся в предыдущие годы в Алматы, Тиране и Киеве. На рабочем совещании присутствовали представители судебной системы Армении, Азербайджана, Грузии, Республики Молдова и Украины. Сбалансированное представительство судей и международных экспертов, представление тематических исследований и содействие групповому обсуждению дали большие результаты. Стоит отметить, что материалы для таких рабочих совещаний следует готовить заблаговременно с учетом требований субрегиона. Остается важным языковой вопрос, и такие мероприятия следует проводить на языках, наиболее распространенных в соответствующих регионах.

53. Представитель Беларуси сообщил, что информация о Конвенции и ее осуществлении была включена в постуниверситетский курс для судей и ответственных должностных лиц. «Круглые столы» по вопросу доступа к правосудию, проведенные в стране, также оказались крайне полезными для обсуждения задач и поиска решений, подходящих для всех участвующих сторон. Посредничество также играет важную роль в урегулировании экологических споров до

¹⁸ Дополнительная информация имеется по адресу <http://www.vk.sud.rs/en/national-judicial-reform-strategy-0>.

¹⁹ Имеется по адресу <http://www.portal.sud.rs> (на национальном языке).

того, как они передаются в суд. Белорусская национальная ассоциация адвокатов, в частности, предприняла усилия по расширению использования посредничества в экологических спорах.

54. Представитель Орхусского центра в Туркменистане сообщил участникам о создании Орхусского центра и его деятельности, которая включала ряд семинаров и консультаций и участие в подготовке докладов и публикаций по Конвенции. Центром подготовлено, например, 10 экологических законов, которые впоследствии были приняты парламентом. Имеются позитивные изменения в законодательной сфере, включая конституционную реформу и обновление экологического законодательства, а право на благоприятную окружающую среду в настоящее время закреплено в Конституции и подробнее разрабатывается в законе о защите окружающей среды. В соответствии с недавними изменениями общественности в настоящее время предоставлено право доступа к административному и судебному рассмотрению для обжалования действий (бездействия), оказывающих отрицательное воздействие на окружающую среду. Недавние изменения процедуры жалоб, уголовного процесса, гражданского процесса и специального законодательства также позволили представителям общественности подавать жалобу в случае нарушения их прав.

55. В свете информации о последующем прогрессе в осуществлении принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию²⁰ участники приветствовали позитивные изменения, связанные с доступом к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, представителей общественности в Китае, других странах АСЕАН и в странах региона Латинской Америки и Карибского бассейна.

56. Участники также обсудили важное значение национальной экологической правоприменительной практики для повышения информированности о Конвенции, положительные результаты профессиональной подготовки судей с использованием подхода («обучение обучающихся»), а также положительные результаты и уроки, полученные благодаря субрегиональным мероприятиям для сотрудников судебных органов, посвященным осуществлению третьего основополагающего элемента Конвенции.

57. После обсуждения Целевая группа:

а) приветствовала участие Сербии, Беларуси и Орхусского центра Туркменистана в национальных диалогах с участием широкого круга заинтересованных сторон в соответствующих странах, а также поддержку этих диалогов со стороны организаций-партнеров;

б) приветствовала инициативы по формированию потенциала, принимаемые на субрегиональном и национальном уровнях, которые были представлены ораторами.

²⁰ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I, Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III и Vol. III/Corr.1)) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.L8 и исправления), том I. Резолюции, принятые на Конференции, резолюция 1, приложение I.

В. Обмен информацией о юриспруденции и содействие установлению контактов между судебными работниками

58. Затем участники обсудили недавние новые моменты, связанные с базой данных в области юриспруденции и развитием контактов между судебными работниками на панъевропейском уровне.

59. Представитель ЮНЕП сообщила о состоянии судебного сотрудничества на глобальном уровне. Начиная с Глобального симпозиума судей о роли права и устойчивом развитии (Йоханнесбург, Южная Африка, 18–20 августа 2002 года)²¹ ЮНЕП провела ряд мероприятий по обмену информацией о юриспруденции и развитию контактов между судебными работниками, включая организацию Всемирного конгресса по вопросам правосудия, управления и права в целях экологической устойчивости (Рио-де-Жанейро, 18–20 июня 2002 года)²² и Всемирный симпозиум по верховенству права в области окружающей среды (Найроби, 24 июня 2014 года). Она также сообщила о деятельности Международного консультативного совета за прогресс, правосудие, управление и право в интересах устойчивости правоприменения, который был создан после Всемирного конгресса в целях повышения роли закона, правосудия и эффективного государственного управления в достижении устойчивого развития. Она подчеркнула, что «верховенство права в сфере экологии» официально признается Советом управляющих ЮНЕП и Глобальным форумом по окружающей среде на уровне министров в соответствии с решением 27/9 о развитии правосудия, управления и права в целях экологической устойчивости²³. Кроме того, был проведен ряд мероприятий для развития сотрудничества между судебными органами стран Азии и Северной и Южной Америки. Необходимо и далее развивать международный диалог и сотрудничество и техническое содействие и формирование потенциала в вопросах окружающей среды. Необходимо также укреплять контакты между судебными работниками, судебными органами и другими органами, рассматривающими решения о доступе к информации, в панъевропейском регионе в качестве регионального вклада в работу Глобального судебного форума, обслуживаемого ЮНЕП.

60. Представитель Форума судей в защиту окружающей среды Европейского союза представил результаты специальной сессии Форума, состоявшегося 15 июня 2015 года. Участники обсуждали роль судов в содействии результативному осуществлению Орхусской конвенции и перспективы установления контактов между судебными работниками на глобальном, региональном и субрегиональном уровне. Участники согласились с тем, что сеть контактов между судебными работниками могла бы способствовать реальному доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и тем самым содействовала бы осуществлению третьего основополагающего элемента Орхусской конвенции. Они приветствовали идею создания такого рода сети под эгидой Целевой группы и призвали существующие группы принять участие в этом процессе. Они приветствовали возможности дальнейшего развития этой идеи, включая варианты рабочих договоренностей по созданию такого рода сети.

²¹ Более подробная информация имеется по адресу <http://www.unep.org/delc/judgesprogramme/GlobalJudgesSymposium/tabid/106158/Default.aspx>.

²² Более подробная информация имеется по адресу <http://www.unep.org/delc/worldcongress/TheWorldCongress/tabid/55695/Default.aspx/>.

²³ См. документ UNEP/GC.27/17, имеется по адресу <http://www.unep.org/gc/gc27/>.

61. Секретариат представил обновленную информацию о развитии базы данных по юриспруденции, доступ к которой открыт с сайта ЕЭК²⁴ и через Орхусский информационно-координационный механизм²⁵. К настоящему времени база данных включает 80 дел в кратком изложении. Предлагается обратить внимание на изменение гиперссылок на базу данных, предложение подписаться на веб-канал в формате «обогащенная сводка сайта» (RSS) для получения автоматических обновлений и на предстоящую реконструкцию Орхусского информационно-координационного механизма. Кроме того, секретариат представил результаты третьего совещания Целевой группы по доступу к информации (Женева, 3–5 декабря 2014 года)²⁶, включая важность правоприменительной практики в определении сферы охвата экологической информации, а также призыв к дальнейшему пополнению базы данных по юриспруденции.

62. После обсуждения Целевая группа:

a) признала необходимость укрепления сети контактов между судебными работниками и судебными органами в масштабах панъевропейского региона в целях содействия обмену передовым опытом и информацией о встреченных трудностях, связанных с доступом к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, что тем самым способствовало бы осуществлению третьего основного элемента Конвенции;

b) приветствовала инициативу по созданию сети судебных работников, судебных органов и других надзорных органов под эгидой Целевой группы, которая, как ожидается будет способствовать сотрудничеству с другими сетями;

c) призвала другие сети судебных работников, судебных органов и других надзорных органов принять участие в этом процессе и предложила организациям-партнерам поддержать эту инициативу;

d) призвала наладить сотрудничество с сетями юристов в рамках Целевой группы;

e) просила Председателя держать при содействии секретариата этот вопрос в поле зрения и сообщить о прогрессе Целевой группе на ее следующем совещании в 2016 году;

f) приветствовала информацию о базах данных по юриспруденции и предложила продолжить пополнение баз данных и установление связей между ними.

V. Утверждение основных итогов и закрытие совещания

69. Целевая группа еще раз рассмотрела и согласовала основные результаты совещания (АС/TF.AJ-8/Inf.4) и просила секретариат завершить в консультации с Председателем подготовку доклада, включив в него согласованные результаты. Председатель поблагодарил ораторов, участников, секретариат и устных переводчиков и объявил совещание закрытым.

²⁴ Имеется по адресу <http://www.unece.org/env/pp/tfaj/jurisprudenceplatform.html>.

²⁵ Имеется по адресу <http://aarhusclearinghouse.unece.org/resources/?c=1000094>.

²⁶ См. доклад ECE/MP.PP/WG.1/2015/3, имеется по адресу [http://www.unece.org/env/pp/aarhus/tfai3.html#/.](http://www.unece.org/env/pp/aarhus/tfai3.html#/)