

**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

Двадцать второе совещание

Женева, 19–21 июня 2018 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня

Вопросы существа: доступ к правосудию

**Доклад Целевой группы по доступу к правосудию
о работе ее одиннадцатого 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). В этом же решении Целевой группе было предложено представить результаты своей работы Рабочей группе Сторон для рассмотрения и принятия соответствующего решения. На своей шестой сессии (Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года) Совещание Сторон продлило срок действия мандата Целевой группы для проведения дальнейшей работы под руководством Рабочей группы Сторон (см. ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, решение VI/3).

В соответствии с указанными выше мандатами настоящий доклад Целевой группы о работе ее одиннадцатого совещания (Женева, 27–28 февраля 2018 года) представляется для рассмотрения Рабочей группой Сторон на ее двадцать втором совещании.

* Настоящий документ был представлен с опозданием в связи с тем, что для согласования с выступавшими текстов их выступлений и сообщений и завершения работы над докладом потребовалось дополнительное время.



Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Открытие совещания и утверждение повестки дня	3
II. Тематическое направление: доступ к правосудию в связи с делами о праве на экологическую информацию.....	3
III. Обзор недавних и предстоящих изменений.....	10
IV. Инструменты содействия эффективному доступу к правосудию	15
V. Определение приоритетов в работе в межсессионный период 2018–2021 годов	19
VI. Утверждение основных итогов и закрытие совещания	20

Введение

1. Одиннадцатое 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 2018 года в Женеве, Швейцария.
2. На совещании присутствовали эксперты, назначенные правительствами Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Германии, Грузии, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Казахстана, Латвии, Мальты, Нидерландов, Республики Молдова, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Хорватии, Черногории, Швейцарии, Швеции и Эстонии. Представитель Европейской комиссии присутствовал на совещании от имени Европейского союза. На совещании также присутствовали представители Европейского омбудсмена и Европейского инвестиционного банка.
3. На совещании присутствовали делегаты из Гвинеи-Бисау.
4. На совещании также присутствовали судьи и представители судебных органов и независимых надзорных органов из Азербайджана, Албании, Беларуси, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Грузии, Ирландии, Италии, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Норвегии (по видеосвязи), Польши, Республики Молдова, Сербии, Словакии, Таджикистана, Финляндии, Черногории и Чехии. 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, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы.
6. Также присутствовали представители орхусских центров, международных финансовых учреждений и предпринимательских, профессиональных, исследовательских и научных организаций, а также представители международных, региональных и местных неправительственных организаций (НПО), многие из которых координировали свой вклад в рамках Европейского ЭКО-Форума.

I. Открытие совещания и утверждение повестки дня

7. Совещание открыл Председатель Целевой группы г-н Ян Дарпё (Швеция).
8. Целевая группа утвердила повестку дня, содержащуюся в документе AC/TF.AJ-11/Inf.1¹.

II. Тематическое направление: доступ к правосудию в связи с делами о праве на экологическую информацию

9. На тематическом заседании по вопросу о доступе к правосудию в случаях, касающихся права на экологическую информацию, участники обсудили передовую практику, новаторские подходы, приоритетные меры и потребности в целях дальнейшего содействия осуществлению пункта 1 статьи 9 в совокупности с пунктами 4 и 5 статьи 9, пунктом 7 статьи 4 и другими соответствующими положениями Конвенции. Обсуждение было ориентировано на оказание содействия

¹ Документы для совещания были подготовлены в неофициальном порядке и по этой причине не содержатся в Системе официальной документации Организации Объединенных Наций. Документы одиннадцатого совещания, включая справочные документы, список участников, тексты заявлений и выступлений, размещены по адресу <http://www.unece.org/env/pp/aarhus/tfaj11.html>.

достижению задач 16.3² и 16.10³ Целей в области устойчивого развития, а также других соответствующих целей и задач Целей в области устойчивого развития.

10. Председатель открыл обсуждение, обратив внимание участников на два справочных документа: обзор осуществления пункта 1 статьи 9 Конвенции (AC/TF.AJ-11/Inf.2), подготовленный на основе национальных докладов об осуществлении; и таблицу, содержащую некоторые мнения, выводы и рекомендации системного характера, принятые Комитетом по вопросам соблюдения в связи с осуществлением пункта 1 статьи 9 и других соответствующих положений Конвенции (AC/TF.AJ-11/Inf.3). Он также обратил внимание на проект вопросника (AC/TF.AJ-11/Inf.4), подготовленный для устранения выявленных пробелов и сбора дополнительной информации о доступе к правосудию.

11. Председатель отметил, что представители общественности в большинстве Сторон могут оспорить отказ в удовлетворении их информационных запросов в нескольких инстанциях, включая суд, уполномоченного или комиссара по вопросам информации, и предложил участникам поделиться своими мнениями и опытом в этом отношении.

12. Представитель Европейского омбудсмена подчеркнул важность того, чтобы в качестве одного из основных элементов рационального управления государственные органы обеспечивали транспарентность и распространяли экологическую информацию в инициативном порядке или незамедлительно раскрывали ее по запросу. Обращение в органы правосудия как способ получения доступа к такой информации в случаях неправомерного отказа следует рассматривать в качестве крайнего средства. Некоторые меры могут способствовать беспрепятственному доступу к правосудию для общественности в подобных случаях. В частности, отказ должен включать всеобъемлющую информацию об имеющихся судебных и несудебных средствах защиты. Наличие внутренней иерархии средств правовой защиты могло бы способствовать полному и оперативному пересмотру на раннем этапе. Внешние средства правовой защиты должны быть легкодоступными и эффективными и включать меры, альтернативные длительной и дорогостоящей судебной процедуре. В этой связи следует отметить, что процедура рассмотрения жалоб Европейским омбудсменом имеет довольно либеральные критерии приемлемости и является бесплатной и оперативной. В 2017 году Омбудсмен приступил к применению специальной ускоренной процедуры рассмотрения дел об административной транспарентности (доступ к документам), которые возбуждаются в течение 5 рабочих дней и решение по которым принимается в течение 40 дней с момента получения жалобы, с возможностью вынесения рекомендации о незамедлительном предоставлении доступа к информации в полном объеме или частично. Поскольку решения Европейского омбудсмена не являются юридически обязательными, успешный результат расследований Омбудсмена зависит от сотрудничества соответствующих учреждений.

13. Представитель Комиссара по экологической информации в Ирландии заявил, что Управление Комиссара было учреждено в мае 2007 года в качестве юридически отдельного и независимого органа для пересмотра решений государственных органов об отказе в доступе к экологической информации. В соответствии с национальным законодательством лицо, которое не было удовлетворено первоначальным решением, может потребовать пересмотра решения в порядке внутреннего надзора в течение одного месяца и при отсутствии положительного результата – обжаловать решение у Комиссара по экологической информации, внося небольшой сбор, а затем обратиться в Высокий суд по вопросам права в течение двух месяцев. Комиссар уполномочен издать юридически обязательное решение, подтверждающее, изменяющее или отменяющее оспариваемое решение, и потребовать раскрытия экологической информации в установленном порядке. Некоторые средства правовой защиты,

² Содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию.

³ Обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями.

альтернативные официальным решениям, обязательным к исполнению, включают урегулирование споров путем переговоров между заявителем и государственным органом или, в отдельных случаях, предложение заявителю представить новый и более конкретный запрос, если первоначальный запрос был признан необоснованным или носящим слишком общий характер. Если решение Комиссара не удовлетворяет ни одну из сторон и обжалуется в вышестоящей инстанции, Комиссар, как правило, будет защищать его в Высоком суде, Апелляционном суде или Верховном суде, самостоятельно покрывая издержки, которые могут оказаться весьма значительными. Существование двух режимов, охватывающих свободу информации и свободу экологической информации, создает еще одну конкретную проблему, касающуюся разграничения этих понятий и недопущения споров относительно юрисдикции и определения экологической информации.

14. Представитель Верховного суда Словакии особо подчеркнул важнейшее значение восемнадцатого пункта преамбулы Конвенции для ее применения в отношении того или иного конкретного дела. В этом пункте выражена позиция Сторон относительно того, что эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона. Он сослался на ряд дел, связанных с Конвенцией, в которых доступ к экологической информации являлся определяющим фактором и эффективное рассмотрение в судебном порядке имело важное значение. Поднятые вопросы, в частности, охватывали: а) взаимосвязь между правосубъектностью и определением заинтересованной общественности в пределах обширного географического района в результате распространения информации о строительстве мусорной свалки частным застройщиком; б) доступ к предварительному докладу о действиях при возникновении аварии для плана по строительству АЭС, подпадающему под определение экологической информации (например, информации о воздействии таких факторов, как радиоактивные выбросы); в) отказ в возможности оспорить предложение принять нормативный правовой акт на подготовительном этапе в качестве незаконного действия государственного органа; и д) истечение установленного срока для принятия административного решения, которое не считается значимым для судебного пересмотра, так как само решение обжаловано в судебном порядке.

15. В ходе последовавшего обсуждения участники подтвердили важность поддержания административной культуры для успешного завершения процедуры пересмотра независимыми надзорными органами, в особенности если их решения не имеют обязательной силы. Они также отметили необходимость дальнейшего изучения воздействия различий в процедурах пересмотра в отношении права на информацию и права на экологическую информацию в странах, имеющих два режима доступа.

16. Затем Председатель предложил участникам ознакомиться с соответствующими итогами работы действующей в рамках Конвенции Целевой группы по доступу к информации и опытом нескольких Сторон, представляющих различные модели доступа к процедурам пересмотра в подобных случаях.

17. Представитель Республики Молдова сообщил о работе действующей в рамках Конвенции Целевой группы по доступу к информации. Он отметил имевшее место увеличение числа дел, по которым суды и другие независимые надзорные органы вынесли решения в отношении: а) сферы охвата экологической информации; б) доступа к цифровым базам данных; в) предоставления экологической информации различными государственными и частными организациями; и д) применения изъятий из права на доступ к экологической информации. Государственные власти сами играли все более активную посредническую роль при рассмотрении запросов общественности на ознакомление с чувствительной коммерческой и деловой информацией. Он также предложил использовать потенциальную взаимосвязь между работой, проводимой Целевой группой по доступу к информации, и деятельностью Целевой группы по доступу к правосудию в отношении пополнения и использования базы данных о судебной практике, сборника тематических исследований по вопросам использования электронных средств информации и сетевого Орхусского информационно-координационного механизма по вопросам экологической демократии, а также осуществлять обмен опытом между этими двумя целевыми группами в отношении

доступности для общественности информации, касающейся нарушений права окружающей среды, экологических инспекций, правоохранительной деятельности, доступа к средствам и процедурам пересмотра и решениям судов и других надзорных органов.

18. Представитель Германии проанализировал общие аспекты доступа к правосудию в связи с правом на экологическую информацию в Германии и конкретные трудности с его получением. В соответствии с Законом об экологической информации любое лицо, на чью просьбу о предоставлении экологической информации был дан отказ или ненадлежащий ответ, может подать административную жалобу (возражение), а затем в случае ее неудовлетворения может обжаловать это решение в административных судах. Административные суды могут проводить полный пересмотр решения в судебном порядке. Бремя доказывания для обоснования отказа лежит на государственном органе, отказавшем в доступе к запрошенной информации. Своевременность во все большей степени признается в качестве важного фактора в вопросах доступа к экологической информации, особенно в контексте непосредственных угроз для окружающей среды и здоровья человека или процедур участия общественности, и определяет необходимость в ускоренной защите информационных прав. В этом отношении важным инструментом является временный судебный запрет. Однако в подобных случаях как решение предоставить соответствующую информацию в рамках обеспечительной процедуры, так и отказ от введения судебного запрета не должны превосходить результат основного производства. В таких случаях административные суды обеспечивают более полный судебный контроль и поэтому уже могут согласиться с предполагаемым исходом основного разбирательства, когда существует высокая степень вероятности существования права на экологическую информацию. Еще одна конкретная задача для обеспечения своевременного доступа к информации может быть связана с возможными многочисленными основаниями для отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении информации и возможностью для судов вернуть дело государственному органу для принятия нового решения по данному вопросу с учетом правовой позиции суда (например, в том случае, если консультации с третьими сторонами не были проведены должным образом). В своем новом решении Высший административный суд земли Баден-Вюртемберг подчеркнул, что в принципе государственный орган должен приводить все возражения в отношении информационного запроса еще на этапе административной процедуры. Это решение наряду с другими свидетельствует о более отчетливом судебном акценте на обеспечение своевременного доступа к экологической информации и о тенденции к усилению права на такую информацию.

19. Представитель Мальты изложил в общих чертах основы применения процедуры пересмотра для оспаривания решений, касающихся запросов на предоставление экологической информации, в соответствии с Положениями о свободе доступа к информации об окружающей среде (Вспомогательное законодательство 549.39). Апелляции могут быть представлены либо Комиссару по защите данных и информации на бесплатной основе в отношении решения любого государственного органа, либо в Трибунал по пересмотру решений о планировании и окружающей среде за небольшую плату в случае отказа Управления по окружающей среде и природным ресурсам, причем без необходимости доказывания юридического интереса. Комиссар уполномочен издать: а) информационное уведомление с просьбой к компетентному органу предоставить информацию в установленном порядке и в установленные сроки; б) уведомление-решение с указанием окончательного решения и мер, которые должны быть приняты государственным органом в установленные сроки для его осуществления; и с) правоприменительное уведомление с указанием мер, которые должны быть приняты государственным органом для обеспечения соблюдения окончательного решения, и сведений о праве на обжалование. Если государственный орган не выполняет решение, Комиссар может наложить административный штраф. Решения Комиссара могут быть обжалованы в Апелляционном трибунале по делам о защите информации и данных. Со своей стороны Трибунал по пересмотру решений о планировании и окружающей среде должен соблюдать принципы надлежащего административного поведения (например, уважать право сторон на справедливое

разбирательство и принципы естественной справедливости). Наконец, решения обоих трибуналов обнародуются онлайн и могут быть обжалованы в Апелляционном суде.

20. Представитель Сербии привел разъяснения относительно сферы охвата информации общественной значимости, касающейся окружающей среды, и стратегических и законодательных рамок, регулирующих раскрытие информации и доступ к процедуре пересмотра. Орхусские центры и ассоциации адвокатов играют важную роль в обеспечении юридической защиты права на экологическую информацию. Жалоба на отказ в удовлетворении информационного запроса может быть без внесения какой-либо платы подана Комиссару по вопросам доступа к общественной информации и защиты личных данных. Решения Комиссара являются юридически обязательными, окончательными и подлежащими исполнению. Решения Комиссара могут быть обжалованы в Административном суде. Судебные процедуры должны осуществляться незамедлительно и при наименьших возможных затратах для Сторон и других участников процесса. К проблемам в этой области относятся соблюдение установленных сроков для ответа на запросы о предоставлении информации; недостаточная информированность компетентных государственных органов; предоставление доступа к документам после истечения установленного срока; конфиденциальность коммерческой и промышленной информации; и нехватка специалистов по вопросам, касающимся окружающей среды, среди сотрудников судебных органов. Дополнительные меры могут быть направлены на увеличение знаний в области экологической информации и законодательства, содействие тесному сотрудничеству между органами государственной власти, Комиссаром и административными судами и поддержку укреплению потенциала всех соответствующих заинтересованных сторон.

21. В ходе последовавшей за этим дискуссии участники обсудили вопрос о наличии количественных данных, которые могли бы содействовать мониторингу эффективности доступа к правосудию по делам, касающимся права на экологическую информацию, решению возможных проблем и оценке последствий изменения политики в отношении раскрытия экологической информации и ее распространения.

22. Затем Председатель предложил участникам перейти к рассмотрению вопроса об использовании посредничества и других механизмов для обжалования решений об отказе в удовлетворении просьб о доступе к информации.

23. Представитель Швейцарии рассказал о том, как процедуры посредничества в отношении права на информацию могут содействовать эффективному доступу к правосудию. В соответствии со швейцарским законодательством любое лицо может обратиться в государственный орган за получением доступа к официальному документу, содержащему экологическую информацию. Государственный орган может обоснованно отказать в доступе к документу, ограничить или отсрочить его, если разглашение содержания этого документа может нанести ущерб важнейшим государственным или частным интересам. В подобных случаях ходатайство о предоставлении посреднических услуг может быть подано в письменном виде Федеральному комиссару по вопросам информации и защиты данных в течение 20 дней с даты получения решения органа. Как правило, Комиссар действует не только в качестве посредника в случае разногласий, но и может консультировать государственные органы и представителей общественности по вопросам, касающимся осуществления Закона о свободе информации и доступа к официальным документам. До 2017 года процедура посредничества, как правило, проводилась в основном в письменном виде, за некоторыми исключениями в сложных случаях. Если соглашение не может быть достигнуто в рамках процедуры посредничества, Комиссар выносит подробную письменную рекомендацию. Такая процедура приводила к постоянной перегрузке в работе Управления Комиссара и большой продолжительности производства. В 2017 году Комиссар решил проводить процедуру посредничества в устной форме и выносить письменное решение, ограниченное только рекомендациями. Эти изменения вызвали некоторые трудности, связанные со сложными делами (например, когда третья сторона просит сохранить анонимность или одна из сторон проживает за границей) и коротким сроком подготовки (например, в случаях, когда речь идет о раскрытии большого числа документов). Тем не менее

процедуры посредничества, проводимые под руководством Комиссара, имеют ряд преимуществ, включая независимость и беспристрастность посреднического органа, бесплатность самой процедуры, которая должна быть завершена в течение 30 дней с момента получения просьбы о посредничестве, и большую вероятность достижения договоренности между сторонами в споре наряду с сокращением числа ходатайств о пересмотре в судебном порядке.

24. Представитель Европейского инвестиционного банка сообщил об уроках, извлеченных из дел, которыми занимается созданный им двухкомпонентный механизм по рассмотрению жалоб, касающихся доступа к экологической информации. Внутренний компонент, относящийся к независимому Главному директорату, представляет собой независимый механизм подотчетности, опирающийся на участие граждан, который занимается рассмотрением связанных и не связанных с проектами жалоб. Внешний компонент этого механизма занимается жалобами, направляемыми Европейскому омбудсмену. Оба компонента имеют ряд общих черт, таких как бесплатность услуг, обеспечение широкой доступности, поощрение права на надлежащее управление, обеспечение рассмотрения жалоб в ограниченные сроки и проведение консультативного процесса принятия решений с последующим вынесением рекомендаций. К числу преимуществ и уроков, извлеченных к настоящему времени, относятся более высокий уровень информированности об обязательствах по Орхусской конвенции; активное распространение экологической информации, в том числе через созданный публичный регистр; расширение сферы охвата экологической информации с целью включения соответствующих социальных данных; и эффективность двухкомпонентной структуры. Механизм соблюдения Орхусской конвенции также рассматривал вопросы, касающиеся действий и бездействия со стороны Банка в отношении раскрытия финансового соглашения, содержащего экологическую информацию, в своих выводах по сообщению АССС/С/2007/21 (ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1). Эффективность механизма рассмотрения жалоб зависит от своевременности предоставления ответа, участия третьих сторон, возможностей для постоянного обучения в отношении новых продуктов, процессов и доступа к экологической информации, а также обеспечения доверия, чему способствует многоуровневая подотчетность.

25. В ходе последовавшего обсуждения участники подчеркнули, что возможность обращения к механизмам правовой защиты не должна ограничиваться лишь непосредственно затрагиваемыми сторонами. Непрерывное повышение информированности и укрепление потенциала имеют решающее значение для поощрения надлежащей осмотрительности и раскрытия экологической информации.

26. Председатель подчеркнул важность доверия общественности к системам правосудия для защиты своих прав и предложил далее участникам подытожить опыт и проблемы НПО, связанные с доступом к правосудию в тех случаях, когда просьбы о предоставлении информации отклонялись или же не рассматривались надлежащим образом.

27. Представитель Экофорума Казахстана подчеркнул необходимость в оперативной процедуре пересмотра дел, связанных с доступом к информации. Первое сообщение, представленное на рассмотрение Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции (АССС/С/2004/1), касалось отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении информации, длительных процедур судебного пересмотра и отказа в признании процессуальной правоспособности одной из НПО Казахстана при возбуждении дела о непредоставлении доступа к экологической информации. В данном сообщении содержались утверждения о нарушении Казахстаном своих обязательств по пунктам 1 и 2 статьи 4 и пункту 1 статьи 9 Конвенции. С тех пор был принят ряд мер для решения выявленных проблем, таких как обеспечение более быстрых процедур судебного пересмотра, подготовка в 2017 году обновленного варианта справочника для судей и проведение регулярных учебных курсов для судей по вопросам, связанным с Орхусской конвенцией. Кроме того, Комитет в своих выводах по новому сообщению, касающемуся Казахстана (АССС/С/2013/88), рассмотрел отсутствие достаточных временных рамок для подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей

среды (например, доклад об оценке окружающей среды был обнародован лишь за три дня до начала публичных слушаний) (см. ECE/MP.PP/C.1/2017/12). В данном деле подчеркивается необходимость наличия у представителей общественности доступа к оперативной, бесплатной и эффективной процедуре пересмотра для оспаривания недостатков в обеспечении доступа к информации в ходе процедуры участия общественности и анализа связи между пунктом 3 статьи 6 и пунктом 1 статьи 9 Конвенции в отношении разумных временных сроков.

28. Представитель Международного института права и окружающей среды (Испания) представил информацию об уроках, извлеченных из двух случаев оспаривания административного бездействия и отказов в удовлетворении просьб о предоставлении доступа к докладам об исходных условиях эксплуатации угольных электростанций на уровне провинций и автономных образований. В этих случаях удалось добиться полного или частичного раскрытия запрошенной информации по итогам судебного пересмотра примерно через два года после подачи просьбы о предоставлении информации. В одном случае после того, как заявитель подал ходатайство о выходе из дела, соответчик просил суд ограничить повторное использование информации, полученной заявителем. В обоих случаях просьбы о правовой помощи были приняты к рассмотрению, но положительное решение было вынесено только в одном случае. Несмотря на то, что практика предоставления юридической помощи общественным организациям варьируется в зависимости от той или иной провинции, было отмечено, что из-за большой продолжительности процедур принятие судебного решения о пересмотре затягивалось. Отказ в юридической помощи и используемая государственными органами практика задержки с раскрытием запрошенной информации в надежде на то, что заявитель откажется от последующих действий и не прибегнет к процедуре пересмотра, могут представлять собой дополнительное препятствие для доступа к информации и доступа к правосудию и должны ограничиваться.

29. В ходе последовавшего обсуждения представитель Испании отметил далее наличие количественных данных, подчеркнув, что многочисленные информационные запросы были в основном удовлетворены, а задержки были зарегистрированы лишь в нескольких весьма специфических случаях.

30. Участники отметили общее улучшение положения дел с осуществлением Конвенции в регионе. Они также подняли вопросы о судебных издержках и доступе к правовой помощи в случаях, касающихся доступа к информации. Они подчеркнули необходимость обеспечения того, чтобы суды имели доступ к информации, являющейся предметом спора, и призвали к устранению существующих барьеров, препятствующих доступу к правосудию, и к обеспечению более широкого доступа к правосудию независимо от числа дел в данном регионе.

31. Председатель выразил признательность участникам за содержательную дискуссию, призвал к продолжению обмена информацией с упором на всеобъемлющие обзоры существующих систем и предложил провести обследование по этому вопросу. Он предложил участникам поддержать предложение об обследовании и направить свои замечания как в ходе, так и после совещания по проекту вопросника (AC/TF.AJ-11/Inf.4), который был представлен на их рассмотрение. Этот вопросник будет пересмотрен секретариатом в консультации с Председателем с учетом полученных замечаний и распространен среди отдельных учреждений, специализирующихся на делах о доступе к информации в репрезентативном числе Сторон из различных субрегионов. Кроме того, представители судебной системы, учреждений по подготовке судей, других надзорных органов и неправительственных организаций (НПО) и заинтересованные стороны могли бы внести свой вклад в отношении вопросов, рассматриваемых в вопроснике. Те, кто заинтересован в том, чтобы принять участие в обследовании, должны заполнить и вернуть вопросник для обработки до 1 октября 2018 года.

32. В ходе дальнейшего обсуждения были высказаны дополнительные замечания по этому предложению, включая опубликование ответов на вопросник при отсутствии иных просьб, обусловленных опасениями по поводу преследований; уточнение вопроса 5 о продолжительности процедуры; и включение общего вопроса,

касающегося имеющихся прецедентов, демонстрирующих инновационные подходы и основные препятствия в этой области.

33. После обсуждения Целевая группа:

a) напомнила о том, что эффективный доступ к правосудию в случаях, касающихся права на экологическую информацию, вносит свой вклад в успешное осуществление других соответствующих положений Конвенции, а также способствует достижению задач 16.3 и 16.10 цели 16 Целей в области устойчивого развития и служит основой для реализации других соответствующих целей и задач в области устойчивого развития;

b) рекомендовала Сторонам и заинтересованным субъектам принять необходимые меры для решения существующих проблем и дальнейшего поощрения эффективного доступа к правосудию в случаях, касающихся права на экологическую информацию;

c) постановила продолжить обмен информацией, опытом, сведениями о проблемах и передовой практикой в отношении обеспечения доступа к правосудию в случаях, касающихся права на экологическую информацию, и провести обзор для облегчения сбора дополнительной информации;

d) приняла к сведению проект вопросника и постановила представить окончательные замечания до 20 марта 2018 года;

e) просила секретариат в консультации с Председателем при необходимости обновить и распространить вопросник с целью сбора обновленной информации и предложить Председателю представить результаты обследования на двенадцатом совещании Целевой группы.

III. Обзор недавних и предстоящих изменений

34. В ходе обсуждения недавних и предстоящих изменений участники поделились своим опытом в отношении вопросов, связанных с: a) правосубъектностью и недискриминацией в контексте доступа к правосудию; b) сферой охвата пересмотра; и c) адекватными и эффективными средствами правовой защиты.

35. Открывая обсуждение, Председатель предложил участникам поделиться информацией о важнейших последних изменениях в законодательстве, политике и прецедентном праве в связи с осуществлением статьи 9 Конвенции, отметив, что в последнее время Судом Европейского союза и национальными судами ряда Сторон было вынесено несколько важных решений по вопросам, касающимся окружающей среды. В этой связи он поблагодарил вносящих вклад экспертов за предоставление их резюме для базы данных о судебной практике, которая доступна через Орхусский информационно-координационный механизм⁴ и веб-сайт Конвенции⁵.

36. Представитель Европейской комиссии ознакомил участников с уведомлением о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды⁶. Это уведомление было выпущено в качестве толковательного сообщения Европейской комиссии для обобщения 38 важнейших дел Суда Европейского союза и извлечения предварительных выводов из них. Его положения могут быть внимательно рассмотрены в свете нескольких важных решений, которые были приняты Судом в последующий период. Охват уведомления был ограничен доступом к правосудию в связи с решениями, действиями и бездействием государственных органов государств-членов, имеющими отношение к требованиям пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции. В нем не рассматриваются экологические тяжбы между частными сторонами или судебное

⁴ Доступен по адресу <http://aarhusclearinghouse.unece.org/>.

⁵ Доступен по адресу <http://www.unece.org/env/pp/tfaj/jurisprudenceplatform.html>.

⁶ See Commission Notice on access to justice in environmental matters, OJ (C 275), pp. 2–39, Available from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.275.01.0001.01.ENG.

обжалование действий учреждений Европейского союза (иных, чем отмеченная в пункте 154 роль обоснованности ссылки на основании статьи 267 Договора о функционировании Европейского союза). По сути, положения о доступе к правосудию отражены в основном законодательстве (в частности, в пункте 1 статьи 19 Договора о Европейском союзе и в статье 47 Хартии основных прав Европейского союза) и вторичном природоохранном законодательстве Европейского союза. Выступавший подчеркнул взаимовлияние Орхусской конвенции и законодательства Европейского союза в последние два десятилетия. Эффективная судебная защита должна обеспечиваться в отношении как процессуальных прав в рамках процедуры участия общественности (например, в *деле о дамбах*⁷), так и основных прав, таких как право на здоровье, имущественных прав или прав на рыбный промысел (например, в *деле Яничека*⁸, *деле Фонда природы и окружающей среды*⁹ и *дела Фолька*¹⁰). Он также проанализировал связь между статусом природоохранных НПО в качестве «участника процесса» и процессуальной правоспособности природоохранных НПО в целях дальнейшего оспаривания соответствующих решений, действий или бездействия государственных органов (см., например, дела «*Леоохранарске зоскупане*» I¹¹ и II¹² и дело «*Протект*»¹³). Рамки пересмотра судебного решения должны охватывать как процедурные, так и материально-правовые аспекты законности решений, действий и бездействия, независимо от того, относятся ли они к сфере действия пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции.

37. Представитель организации «Справедливость и окружающая среда», представляющей собой европейскую сеть по праву окружающей среды, привел информацию о недавних изменениях, связанных с доступом к правосудию в нескольких странах, особо остановившись на различных проблемах и новых примерах прецедентного права в отношении: а) Австрии (процессуальная правоспособность природоохранных НПО); б) Болгарии (одноуровневый судебный пересмотр в случае стратегически важных дела); в) Чехии (ограниченные возможности НПО для участия в принятии решений по проектам, не подпадающим под действие положений об оценке воздействия на окружающую среду); г) Эстонии (объем пересмотра и приемлемость природоохранных мер); д) Германии (ограниченная сфера охвата права на обжалование нарушения права окружающей среды); е) Венгрии (отсутствие административного обжалования и одноуровневый судебный пересмотр по большинству дел); и г) Испании (доступ к юридической помощи). В Словакии принятие нового Кодекса судебного пересмотра административных решений содействовало позитивным изменениям, в частности за счет предоставления возможности: а) заинтересованной общественности представлять иск, если общественный интерес в области охраны окружающей среды был нарушен; б) подачи иска в суд в отношении административных решений, мер и обязательных действий или бездействия административных органов; и в) применения обеспечительных мер в тех

⁷ Case C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, E.C.R. 1996 I-5403. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524737521274&uri=CELEX:61995CJ0072>.

⁸ Case C-237/07, *Dieter Janeczek v Freistaat Bayern*, 2008 O.J. (C236), pp. 3-4. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524751382094&uri=CELEX:62007CA0237>.

⁹ Joined Cases C-165 to C-167/09. *Stichting Natuur en Milieu and Others v College van Gedeputeerde Staten van Groningen* (C-165/09) and *College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* (C-166/09 and C-167/09), E.C.R. 2011 I-4599. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524754215601&uri=CELEX:62009CJ0165>.

¹⁰ Case C-529/15, *Gert Folk*, 2017 O. J. (C 249), pp. 4. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524755271816&uri=CELEX:62015CA0529>.

¹¹ Case C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, 2011 O.J. (C 130), p. 4. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524820923077&uri=CELEX:62009CA0240>.

¹² Case C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín*, 2016 O.J. (C 6), pp. 16. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524821344493&uri=CELEX:62015CA0243>.

¹³ Case C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation v. Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, 2017 O.J. (C 72), p. 4. Available from http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524756*309045&uri=CELEX:62015CA0664.

случаях, когда существует опасность того, что оспариваемое административное решение в случае его выполнения в период рассмотрения иска в суде может нанести серьезный ущерб окружающей среде.

38. В ходе дальнейшего обсуждения участники высказали свои мнения в отношении критериев процессуальной правоспособности представителей общественности в экологических делах, которые удовлетворяли бы требованиям пунктов 2 и 3 статьи 9 Орхусской Конвенции, отметив, что судебная практика продолжает эволюционировать и что никаких четких границ в требованиях пока еще не установлено.

39. Представитель Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека обратила внимание на два недавних доклада Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, о рамочных принципах, касающихся прав человека и окружающей среды (A/HRC/37/59), и о правах детей в связи с окружающей средой (A/HRC/37/58). Оба доклада будут представлены Совету по правам человека на его тридцать седьмой сессии (Женева, 26 февраля – 23 марта 2018 года). Она отметила далее, что ни одна из групп населения не может считаться в большей степени подверженной экологическому ущербу, чем дети (лица моложе 18 лет), которые составляют 30% населения планеты. Как Конвенция о правах ребенка, так и Орхусская конвенция гарантируют права детей на просвещение, доступ к информации, участие в процессе принятия решений и доступ к средствам правовой защиты по вопросам, касающимся окружающей среды. В контексте нанесения экологического ущерба дети могут сталкиваться с дополнительными препятствиями в доступе к правосудию, обусловленными прежде всего статусом иждивенца детей и отсутствием информации и оценок долгосрочных последствий воздействия на детей вредных видов деятельности. Государствам необходимо уделять особое внимание обеспечению того, чтобы существовали эффективные и ориентированные на защиту прав детей процессуальные нормы, которыми могли бы воспользоваться дети и их представители. К числу таких процедур должны относиться предоставление доступной и понятной детям информации, консультативная помощь, возможность использования помощи адвокатов, включая меры по поддержке самозащиты, а также доступ к независимым процедурам обжалования и судам с необходимой юридической и иной помощью. Дальнейшие шаги для обеспечения эффективного доступа к правосудию посредством подачи коллективных исков (или «групповых исков») в интересах детей также должны поощряться и могли бы быть рассмотрены в рамках работы Целевой группы, если это будет сочтено целесообразным.

40. В ходе дальнейшей дискуссии участники подчеркнули также важность поощрения экологической осведомленности в рамках юридического образования для детей и молодежи, с тем чтобы дать им возможность осуществлять свои права согласно Орхусской конвенции для решения экологических проблем и оказания поддержки деятельности природоохранных НПО.

41. Представитель Нидерландов сообщил о дальнейших событиях на начальном этапе работы Нидерландского управления по работе с информаторами и уроках, извлеченных из трудностей, возникающих в ходе этого процесса, которые можно было бы рассмотреть при осуществлении аналогичных инициатив, направленных на защиту лиц, сообщающих о нарушениях. Кроме того, он вкратце остановился на различных возможностях для НПО представлять экологические претензии в соответствии с публичным правом и гражданским правом в Нидерландах. В частности, групповые иски по экологическим вопросам могут быть поданы НПО в соответствии со статьей 3:305a Гражданского кодекса Нидерландов без прямого представительства. Внесение изменения в эту статью, с тем чтобы НПО могли добиваться возмещения финансового ущерба, еще не завершено. В последние годы суды приняли решения о приемлемости и по существу в отношении ряда дел, возбужденных несколькими НПО против государства в связи с уровнями выбросов и качеством воздуха. Судебная практика подтвердила, что такие жалобы являются приемлемыми, только если у

сторон имеется достаточный интерес и если нет эффективных средств правовой защиты в административном праве.

42. Представитель Верховного административного суда Чехии отметил соответствующие принципы административного правосудия в связи с делами, касающимися окружающей среды. Цель административного правосудия состоит в защите индивидуальных прав, включая право на благоприятную окружающую среду, а не законности действий, решений или бездействия государственных органов. Административные суды, обязанные рассматривать заявленные иски, имеют лишь кассационные полномочия отменить административное решение или признать его недействительным. Закрепленное в Хартии основных прав и свобод как составной части конституционного порядка Чешской Республики право на благоприятную окружающую среду может быть заявлено лишь в рамках законов об осуществлении этих положений в процессуальном и основном значении. В судебной практике Конституционного суда Чехии и в последующих поправках к Закону об оценке воздействия на окружающую среду уточняется, что этим правом могут наделяться физические лица, ассоциации в качестве «заинтересованной общественности» и другие объединения или муниципалитеты в качестве представителей физических лиц. Истец должен доказать, что незаконное административное решение отрицательно сказалось на его/ее правах. Это предполагает, что воздействие на окружающую среду должно быть незаконным и что должна существовать достаточная территориальная или иная связь истца с частью или компонентом окружающей среды. Ряд факторов, таких как признание несвоевременности представления, вынесение запретительного судебного предписания и возможность расширения сферы охвата рассмотрения с выходом за рамки представленных требований, могут подорвать эффективность судебного пересмотра по вопросам, касающимся окружающей среды, и должны быть дополнительно проанализированы.

43. Представитель Грузии рассказал о последних изменениях на национальном уровне в отношении доступа общественности к судебным и административным процедурам пересмотра для оспаривания законности решений, действий или бездействия, подпадающих под действие положений статьи 6 Орхусской Конвенции. Эти изменения были вызваны недавним принятием и вступлением в силу нового Кодекса экологической оценки. В Кодексе определены виды деятельности, подпадающие под действие процедуры оценки воздействия на окружающую среду по умолчанию или в случае положительного решения по предварительной оценке, и подробно излагается процедура участия общественности. В соответствии с Кодексом представители общественности без каких-либо различий могут обжаловать любое решение, нарушающее право на участие общественности или национальные законы, касающиеся окружающей среды. Такая жалоба должна представляться в вышестоящий административный орган без необходимости исчерпания процедуры предварительного рассмотрения для использования процедуры судебного пересмотра. Решение вышестоящего административного органа может быть обжаловано в суде.

44. Представитель орхусского центра во Влёре, Албания, поделился опытом деятельности по повышению осведомленности общин, заинтересованных групп и других представителей общественности об их правах на доступ к экологической информации и участие в процессе принятия решений в отношении проектов, которые могут повлиять на жизнь общин. Такая работа позволила представителям общественности активно пользоваться своими правами, закрепленными в Конвенции, например, в связи с решением о строительстве новой гидроэлектростанции в Почеме, которое было успешно оспорено в Административном суде. Тем не менее доступ к правосудию для общин, особенно в сельских районах, можно было бы дополнительно улучшить и поддержать за счет более широкого использования средств правовой защиты в виде судебного запрещения, предоставления экспертных знаний и однозначной информации о доступе к процедурам пересмотра, изменения бремени доказывания, специализации судей и прокуроров по вопросам, касающимся окружающей среды, и предоставления доступа к бесплатной юридической помощи.

45. Представитель организации «Экологические связи - СК» привела обновленную информацию о доступе к правосудию в Соединенном Королевстве на основе письменного заявления, представленного до начала совещания. Она выразила обеспокоенность по поводу продолжающихся реформ в отношении судебного пересмотра и режима судебных издержек в Англии и Уэльсе. 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 искомом разбирательстве. Публичные консультации, проведенные правительством Шотландии, также свидетельствуют о поддержке идеи создания экологического суда или трибунала, однако никакие дальнейшие действия правительством предприняты не были из-за отсутствия четкого консенсуса в отношении тех категорий дел, которые могли бы быть переданы на рассмотрение такого суда или трибунала. Она также отметила проблемы, связанные с интенсивностью процесса судебного пересмотра в Соединенном Королевстве из-за применимости теста Уэнсбери на необоснованность¹⁴, особенно в отношении дел, связанных планированием деятельности, и обратила внимание на сообщение АССС/С/2017/156, вопрос о приемлемости которого находится на рассмотрении Комитета по вопросам соблюдения Конвенции¹⁵.

46. Представитель Экобюро (Австрия) подчеркнула, что постановления Суда Европейского союза по делу «Протект» могут иметь дополнительные положительные последствия с точки зрения приемлемости дел по вопросам, касающимся водных ресурсов, а также процессуальной правоспособности экологических НПО в этой связи. Как бы то ни было, после принятия этого решения имели место как позитивные, так и негативные изменения, и остается неясным вопрос о том, будет ли применяться постановление по делу «Протект» в тех случаях, когда не предполагается применение законодательства Европейского союза или когда речь идет о правосубъектности стороны, которая не принимала участия в процедуре принятия решений. Кроме того, любые консультации о возможных вариантах совершенствования процедур пересмотра, касающихся окружающей среды, должны проводиться не только при участии деловых кругов, но и природоохранных НПО.

47. Говоря о возможностях для судебного пересмотра в Беларуси, представитель НПО «Экодом» обратил внимание на увеличение числа дел, связанных с доступом к экологической информации, отметив в то же время, что ожидаемые в скором времени изменения в законодательстве могут ограничить возможность представителей общественности требовать прекращения деятельности, нарушающей природоохранное законодательство.

48. Представитель Экофорума Казахстана заострил внимание на проблеме запугивания представителей общественности, указав, в частности, на недостатки процедур участия общественности в процессе принятия решений в связи со строительством горнолыжного курорта в урочище Кок-Жайляу на территории Иле-Алатауского природного парка, что является предметом сообщения АССС/С/2013/88, ожидающего рассмотрения¹⁶. В феврале 2018 года несколько представителей общественности начали кампанию в поддержку эффективного участия общественности в процессе принятия решений по этому вопросу, и впоследствии между представителями общественности и застройщиками была проведена конструктивная встреча. Тем не менее вскоре после этой встречи в средствах массовой информации была опубликована клеветническая статья, направленная против противников этого проекта. Несмотря на эту статью, затрагиваемая община выступила в поддержку защитников окружающей среды. В данном случае поддержка общественности оказалась более эффективной, чем поддержка правительства.

¹⁴ *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.

¹⁵ С дополнительной информацией можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2017156-united-kingdom.html>.

¹⁶ Впоследствии Комитет по соблюдению принял свои выводы и рекомендации по данному сообщению 19 июня 2017 года (ECE/MP.PP/C.1/2017/12).

Правительство может сосредоточить усилия скорее на защите лиц, сигнализирующих о нарушениях, нежели защитников окружающей среды.

49. После обсуждения Целевая группа:

a) приняла к сведению последние изменения, проблемы и извлеченные уроки в сфере доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, о которых сообщили выступавшие;

b) выразила признательность Сторонам и заинтересованным субъектам за предоставление информации о последних изменениях и судебной практике для Орхусского информационно-координационного механизма и базы данных о судебной практике;

c) призвала Стороны и заинтересованных субъектов к разработке дополнительных мер и поощрению национальных диалогов в соответствующих случаях для устранения проблем в отношении процессуальной правоспособности, сферы охвата пересмотра, своевременности, доступа к эффективным средствам правовой защиты, финансовых барьеров и доступа к правовой помощи, а также к дальнейшему обмену информацией по этим вопросам;

d) вновь отметила важность активизации усилий по расширению доступа к информации и предоставлению помощи и рекомендаций общественности в получении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

IV. Инструменты содействия эффективному доступу к правосудию

50. В ходе обсуждения вопроса об инструментах содействия эффективному доступу к правосудию участники обменялись опытом и информацией о выводах, сделанных в ходе реализации инициатив, связанных с: a) содействием укреплению потенциала, повышению уровня осведомленности и сотрудничеству; b) мониторингом и оценкой эффективности процедур пересмотра; и c) поощрением инициатив в области электронного правосудия и других мер практического характера, направленных на обеспечение эффективного доступа общественности к процедурам пересмотра.

51. Председатель предложил начать заседание с подытоживания последних событий в области сотрудничества судебных органов.

52. Представитель Конституционного суда Бельгии и Председатель Форума судей Европейского союза по вопросам окружающей среды выступили с разъяснениями относительно целей и членского состава Форума и его деятельности в предшествующий период. В частности, на ежегодной конференции Форума в 2017 году основное внимание было уделено правосудию в области изменения климата и проведению итоговой оценки страновых докладов по этому вопросу. В последние годы все увеличивающееся число дел, связанных с изменением климата, поступает в конституционные, административные или гражданские суды в различных правовых системах (например, Бельгии, Нидерландов и Норвегии). Будущая деятельность Форума будет включать проведение ежегодной конференции в 2018 году, на которой основное внимание будет уделено специализации в области экологического правосудия, и участие в работе Глобального судебного института по проблемам окружающей среды и Европейского союза по соблюдению экологических норм и Форума по вопросам управления.

53. Участвовавшая в совещании по видеосвязи представитель Верховного суда Норвегии и член Руководящего комитета Всемирной комиссии по экологическому праву Международного союза охраны природы сообщила о последних изменениях в области международного сотрудничества между судебными органами в сфере экологического права. Обращая особое внимание на текущие экологические проблемы и сложность затрагиваемых интересов, она подчеркнула, что судьи, занимающиеся экологическими вопросами, должны обладать достаточной компетенцией и современными знаниями и хорошо разбираться в праве окружающей среды.

Поддержка в этом плане может быть получена за счет проведения инициатив, направленных на расширение сотрудничества между судебными органами на региональном и глобальном уровнях. На глобальном уровне развитию такого сотрудничества содействуют Международный союз охраны природы, Всемирная комиссия по экологическому праву, Глобальный судебный институт по вопросам окружающей среды и платформа «Эколекс», которую Международный союз охраны природы эксплуатирует совместно с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций и ЮНЕП. Задача недавно созданного Глобального судебного института заключается в оказании поддержки судьям, судам и трибуналам в выполнении их функций по применению и обеспечению соблюдения природоохранных законов. Институт открыт для двух категорий членского состава: судей и судебных учреждений. Его работа находится на раннем этапе и заключается в обеспечении финансирования и создании постоянного секретариата, однако Институт уже отвечал за проведение совещаний и учебных занятий. Дальнейшее сотрудничество между Институтом и Целевой группой необходимо поощрять.

54. Представитель ЮНЕП вкратце остановился на нескольких областях работы, связанных с поощрением доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. ЮНЕП будет, как и ранее, содействовать дальнейшей интеграции вопросов в области прав человека в процесс принятия экологических решений и поддерживать мандат Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой. В числе других мероприятий следует отметить начало осуществления Инициативы по защите экологических прав; оказание поддержки Глобальному судебному институту по вопросам окружающей среды и Азиатско-тихоокеанскому судебному коллоквиуму по вопросам изменения климата, проведенному под эгидой Высокого суда Лахора в Пакистане в феврале 2018 года; подготовку к выпуску самого первого «Глобального доклада о верховенстве права окружающей среды»; и осуществление инициативы «ИнфорМЕА»¹⁷. Дальнейшее сотрудничество с Целевой группой в рамках инициативы «ИнфорМЕА» может включать проведение совместных учебных мероприятий для различных субъектов судебной власти и разработку общих семантических и технических стандартов и форматов для обмена информацией о прецедентном праве и судебной практике в целях содействия активизации обменов между судебными сетями, в конечном счете обеспечивая тем самым контроль за прогрессом в достижении внутренне согласованных глобальных целей, включая цель 16 Целей в области устойчивого развития, со статистическими данными по прецедентному праву, связанному с окружающей средой.

55. Представитель Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) проинформировал участников о проекте по вопросам ответственности и правовой защиты¹⁸, начатом в 2013 году и призванном обеспечить более последовательное осуществление Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (HR/PUB/11/04)¹⁹ в отношении доступа к средствам правовой защиты. Первая часть проекта была посвящена средствам судебной защиты, и в докладе по этой части приведены указания относительно того, каким образом государства могут пересмотреть свои внутренние правовые режимы, с тем чтобы обеспечить доступ к эффективным средствам правовой защиты. Вторая часть касалась государственных внесудебных механизмов и их роли в обеспечении доступа к средствам правовой защиты в случае связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека. Проведенные до настоящего времени исследования показывают, что такие механизмы являются в высшей степени актуальными в тех случаях, когда речь заходит о рассмотрении нарушений экологических прав; существует несколько государственных внесудебных механизмов, которые могли бы использоваться для урегулирования природоохранных

¹⁷ Имеется по адресу <https://www.informea.org/>.

¹⁸ Более подробная информация об этом проекте имеется по адресу <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx>.

¹⁹ Там же.

споров, таких как природоохранные, экологические суды, специальные посреднические или регулирующие органы, действующие в сфере охраны окружающей среды. Заключительный доклад будет представлен Совету по правам человека в июне 2018 года и будет содержать рекомендации для государств относительно того, каким образом они могли бы повысить эффективность государственных внесудебных механизмов в предоставлении доступа к эффективным средствам правовой защиты для лиц, пострадавших от связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека, в том числе в отношении экологических вопросов.

56. Представитель Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы рассказал об основных мероприятиях по наращиванию потенциала, связанных с доступом к правосудию. В рамках проекта «Улучшение доступа к правосудию в странах Юго-Восточной Европы», финансируемого Германией, был проведен ряд мероприятий по наращиванию потенциала в Албании, Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республики Македония, Косово²⁰, Сербии и Черногории. Мероприятия были направлены на развитие сотрудничества на субрегиональном уровне между НПО, судебными органами и природоохранными учреждениями, отвечающими за обеспечение доступа к правосудию, в целях сокращения основных пробелов в осуществлении основополагающих положений Конвенции о доступе к правосудию. В рамках проекта «Построение мостов между регионами», финансируемого Италией, Региональный экологический центр активно поддерживает разработку регионального договора об экологических правах в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, включая соответствующие положения о доступе к правосудию. Центр по-прежнему привержен дальнейшему изучению возможностей для укрепления потенциала заинтересованных сторон, а также оказанию дальнейшей поддержки национальным и региональным инициативам, направленным на содействие осуществлению Орхусской конвенции.

57. Представитель организации «Справедливость и окружающая среда» привел информацию о проекте, рассчитанном на 2017–2020 годы и осуществляемом совместно этой организацией и НПО «КлаентЭрс» при поддержке финансового механизма «ЛАЙФ» Европейского союза. Географический охват включает Австрию, Венгрию, Германию, Испанию, Польшу, Словакию, Францию и Эстонию. Нынешний этап этого проекта ориентирован на подготовку восьми первоначальных национальных рабочих совещаний с участием судебных органов, министерств окружающей среды, министерств юстиции, государственных органов, НПО, научных кругов и отдельных экспертов для изучения наиболее эффективных способов реагирования на потребности в области доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Другие виды деятельности по проекту включают: 48 учебных мероприятий для сотрудников судебных органов и других заинтересованных сторон во всех восьми целевых странах с участием 1 000 человек; ведение веб-сайта проекта с анализом последних событий в области доступа к правосудию; подготовка руководства и восьми национальных наборов инструментов, предназначенных в качестве учебного материала; создание цифровой онлайн-платформы с функцией «спросить адвоката»; проведение заключительной конференции в Брюсселе; и выпуск ежемесячного информационного бюллетеня об актуальных событиях. Информация о ходе осуществления проекта и его результатах могла бы и далее распространяться в рамках работы Целевой группы.

58. Председатель напомнил, что в решении VI/3 Совещания Сторон Конвенции к Сторонам был обращен настоятельный призыв прилагать дальнейшие значительные усилия с целью повышения эффективности доступа общественности к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в частности путем расширения доступа общественности к соответствующей информации, как того требует Конвенция, и внедрения электронных инициатив в области правосудия.

²⁰ Все ссылки на Косово следует трактовать в контексте резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности.

59. Представитель Казахстана проинформировал участников о работе органа, ответственного за осуществление Конвенции в Казахстане, по мониторингу законодательства в отношении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Проведенные мероприятия включали анализ для совершенствования законодательства, мониторинг публичных слушаний, подготовка информационных материалов, ведение реестра судебных решений, имеющих отношение к природоохранной деятельности, и предоставление экологической информации в Интернете. В результате законодательных изменений, принятых в 2016 году, было введено право природоохранных НПО обжаловать путем *actio popularis* решения по экологическим вопросам и отменены судебные издержки при подаче экологических исков, не связанных с имущественными вопросами. В целях совершенствования законодательства и устранения выявленных пробелов в 2017 году были инициированы дополнительные изменения для внесения в Экологический кодекс Казахстана и правила проведения публичных слушаний. Среди изменений следует отметить тот момент, что отныне протоколы публичных слушаний должны содержать информацию о доступе к процедурам пересмотра для представителей общественности с целью оспаривания принятого решения. Реестр судебных решений по Орхусской конвенции пополняется за счет направляемых в региональные и приравненные к ним суды запросов относительно предоставления соответствующих решений и служит полезным инструментом для анализа судебной практики по таким конкретным вопросам, как доступ общественности к информации, участие общественности в процессе принятия экологических решений или компенсация ущерба, нанесенного окружающей среде.

60. Представитель Верховного суда Казахстана привел дополнительную информацию о применении нормативного постановления 2016 года для поощрения единообразного понимания и применении экологического права при разбирательстве гражданских дел в рамках судебной системы; подходах к подготовке судей в области экологического права; возможностях для установления административной ответственности; введении требования об исчерпании процедур административного рассмотрения по вопросам, касающимся окружающей среды, до обращения к процедурам судебного рассмотрения; и осуществлении инициатив в области электронного правосудия, таких как доступ к материалам судебного разбирательства в электронном виде по просьбе сторон разбирательства и отслеживания в онлайн-режиме хронологии судебных действий по конкретным делам.

61. Представитель Верховного суда Кыргызстана подчеркнул важность национальной инициативы в области электронного правосудия в повышении своевременности и эффективности доступа к правосудию для представителей общественности по вопросам, касающимся окружающей среды, и призвал оказать поддержку новым аналогичным инициативам во всем регионе.

62. Представитель Беларуси подтвердил, что доступ населения к юридической информации играет решающую роль в деле поощрения доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Для содействия распространению такой информации Национальный центр правовой информации создал цифровые базы данных, содержащие информацию о законодательстве, административных процедурах, прецедентном праве, образцах документов и сложившейся правовой практике, и обеспечивает их обновление; поддерживает системы поиска информации в онлайн-режиме и в виде настольных приложений; и создал сеть центров, обеспечивающих доступ к юридической информации в стране и за рубежом. Хотя унифицированный подход к обеспечению доступа общественности к судебным решениям еще лишь предстоит установить, Центр осуществляет меры по дальнейшему развитию общедоступной специальной базы данных о судебных решениях. Такие решения должны сопровождаться краткой справкой, но не содержать личных данных. Для облегчения доступа к всеобъемлющей информации Центр обеспечивает включение этой базы данных в систему поиска информации вместе с информацией о законодательстве, его применении, комментариях и другой соответствующей правовой информации, в частности по вопросам, касающимся окружающей среды. Центр также поддерживает разработку информационных сайтов в публичных библиотеках, образовательных учреждениях и правоохранительных органах, что

облегчает доступ к такой информации для уязвимых групп населения, особенно на местном уровне. Такой подход способствует осуществлению пункта 5 статьи 9 Конвенции в отношении доступа к информации.

63. Представитель орхусского центра во Влёре, Албания, сообщил о создании сети орхусских центров в Юго-Восточной Европе в 2015 году для содействия осуществлению Конвенции и призвал продолжать поддерживать их работу по повышению осведомленности общественности и оказанию помощи ее представителям в обращении к судебным инстанциям по вопросам, касающимся окружающей среды, на местном уровне.

64. После обсуждения Целевая группа:

a) приветствовала инициативы по укреплению потенциала и повышению уровня осведомленности, о которых сообщили выступавшие;

b) призвала Стороны и заинтересованных субъектов к удовлетворению потребностей в наращивании потенциала и повышении уровня осведомленности в отношении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, на местном уровне и применительно к уязвимым группам населения;

c) призвала к поощрению дальнейшего укрепления потенциала и повышения специализации судей, обвинителей, прокуроров, адвокатов, защищающих интересы общественности, и других профессиональных юристов, занимающихся экологическими делами;

d) приветствовала инициативы Сторон и других заинтересованных субъектов, направленные на мониторинг эффективности доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и сбор соответствующих количественных данных об осуществлении статьи 9 Конвенции и экологической составляющей задачи 16.3 Целей в области устойчивого развития, а также призвала Стороны и организации-партнеры осуществлять, поддерживать и поощрять такие инициативы;

e) призвала широко распространять и использовать аналитические исследования и материалы, собранные в рамках Целевой группы, Орхусского информационно-координационного механизма и базы данных о судебной практике в ходе мероприятий по наращиванию потенциала, направленных на содействие эффективному доступу к правосудию.

V. Определение приоритетов в работе в межсессионный период 2018–2021 годов

65. Председатель отметил, что Целевая группа проведет два дополнительных совещания в течение межсессионного периода – в 2019 году и 2021 году – и будет способствовать подготовке тематического заседания в ходе совещания Рабочей группы Сторон в 2020 году.

66. Председатель напомнил также о том, что в 2019 году на Региональном форуме по устойчивому развитию для региона ЕЭК и в рамках политического форума высокого уровня по устойчивому развитию будет проведен обзор цели 16 и ее задачи 16.3 Целей в области устойчивого развития, отметив, что итоги работы Целевой группы могут стать вкладом в обсуждение на этих форумах.

67. Председатель предложил обратить внимание на следующем совещании в 2019 году на доступ к правосудию в случаях оспаривания действий или бездействия, которые противоречат требованиям в отношении выдачи разрешений или законам об окружающей среде, в соответствии с конкретной просьбой Совещания Сторон, изложенной в обновленном мандате Целевой группы (ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, решение VI/3, пункт 14 a) ii)). Поскольку эта тема носит широкий характер и указывает на связь между пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции, обсуждение можно было бы сосредоточить на доступе к правосудию для представителей общественности в случаях, касающихся качества воздуха, на основе нескольких сценариев. В 2019 году

совещание может быть приурочено к судебному форуму или коллоквиуму и организовано в сотрудничестве с организациями-партнерами для содействия доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в целях достижения устойчивого развития.

68. В ходе последовавшего за этим обсуждения участники:

а) в целом поддержали предложение Председателя по тематической направленности для совещания 2019 года, отметив, что некоторые дела, касающиеся качества воздуха, могут еще находиться в судах на рассмотрении;

б) подчеркнули, что другие возможные темы для рассмотрения Целевой группой могло бы включать доступ к правосудию для представителей общественности в случаях, касающихся деятельности, связанной с гидравлическим разрывом пласта, или процедур оценки воздействия на окружающую среду;

в) выразили озабоченность по поводу тенденции к отступлению от эффективного и широкого доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и настоятельно призвали Целевую группу продолжить рассмотрение системных подходов к усилению защиты защитников окружающей среды, лиц, сообщающих о нарушениях, и других лиц, осуществляющих свои права в соответствии с положениями Конвенции.

69. После обсуждения Целевая группа:

а) постановила, что на совещании Целевой группы в 2019 году обсуждение будет посвящено вопросам доступа к правосудию в случаях оспаривания действий или бездействия, которые противоречат требованиям в отношении выдачи разрешений или законам об окружающей среде, с уделением особого внимания делам, касающимся качества воздуха (например, разрешений для промышленных установок и планов и проектов в области инфраструктуры, землепользования и управления качеством воздуха);

б) постановила принять последующие меры по итогам совещания в отношении доступа к правосудию по делам, касающимся информации;

в) призвала к дальнейшему пополнению, распространению и использованию аналитических исследований²¹ и материалов, собранных в рамках Целевой группы, Орхусского информационно-координационного механизма и базы данных о судебной практике, для дальнейшего обмена информацией, опытом, задачами и передовой практикой.

VI. Утверждение основных итогов и закрытие совещания

70. Рабочая группа согласовала основные итоги совещания (AC/TF.AJ-11/Inf.5) и просила секретариат в консультации с Председателем завершить подготовку доклада и включить в него эти итоги. Председатель поблагодарил выступавших, участников, секретариат и устных переводчиков и закрыл совещание.

²¹ Размещены по адресу http://www.unece.org/env/pp/tfaj/analytical_studies.html.