

**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 третье совещание

Женева, 26–28 июня 2019 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня

Вопросы существа: доступ к правосудию

Доклад о работе двенадцатого совещания Целевой группы по доступу к правосудию**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 решения ряда задач 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 двенадцатого совещания (Женева, 28 февраля – 1 марта 2019 года) представляется для рассмотрения Рабочей группой Сторон на ее двадцать третьем совещании.

* Настоящий документ был представлен с опозданием в связи с тем, что для согласования с выступавшими текстов их выступлений и сообщений, а также для доработки доклада потребовалось дополнительное время.



Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Открытие сессии и утверждение повестки дня	3
II. Тематическое направление: доступ к правосудию по делам, относящимся к качеству воздуха	3
III. Последующая деятельность по итогам предыдущего тематического заседания в связи с делами о праве на экологическую информацию	11
IV. Обзор недавних и предстоящих изменений	15
V. Средства содействия эффективному доступу к правосудию	19
VI. Утверждение основных итогов и закрытие совещания	22

Введение

1. Двенадцатое совещание Целевой группы по доступу к правосудию, действующей 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 28 февраля – 1 марта 2019 года в Женеве.
2. На совещании присутствовали эксперты, назначенные правительствами Австрии, Азербайджана, Албании, Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Германии, Грузии, Ирландии, Испании, Латвии, Мальты, Нидерландов, Польши, Словакии, Словении, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Украины, Франции, Швейцарии и Швеции. От имени Европейского союза на совещании присутствовал представитель Европейской комиссии. 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 органов по рассмотрению из Азербайджана, Албании, Армении, Беларуси, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Греции, Грузии, Ирландии, Исландии, Казахстана, Кыргызстана, Маврикия, Республики Молдова, Северной Македонии, Сербии, Словакии, Таджикистана, Украины, Черногории и Швеции. Некоторые из этих участников представляли также Форум судей Европейского союза по вопросам окружающей среды.
5. Кроме того, на совещании присутствовали представители Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).
6. На совещании также присутствовали представители орхусских центров, региональных экологических центров, международных финансовых учреждений и деловых, профессиональных, исследовательских и научных организаций, а также представители международных, региональных и местных неправительственных организаций (НПО), многие из которых координировали свой вклад в проведение совещания в рамках Европейского ЭКО-Форума.

I. Открытие сессии 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-12/Inf.1¹.

II. Тематическое направление: доступ к правосудию по делам, относящимся к качеству воздуха

9. На тематическом заседании, посвященном доступу к правосудию по делам, относящимся к качеству воздуха, участники обсудили следующие вопросы, касающиеся надлежащей практики, новаторских подходов и возникающие проблемы: а) выбор форума для рассмотрения дел, процессуальная правоспособность представителей общественности предъявлять исковое заявление и оказание помощи представителям общественности в этой связи; б) судопроизводство, в частности сфера охвата дел, предъявление доказательств и проведение экспертизы, бремя и стандарты доказывания, расходы и т. д.; и с) доступные средства правовой защиты, включая

¹ Со всеми документами двенадцатого совещания, включая справочные документы, список участников, тексты заявлений и выступлений, можно ознакомиться по адресу www.unepce.org/index.php?id=50570.

судебное запрещение, и обеспечение их применения. В ходе обсуждения был рассмотрен вопрос о поддержке осуществления статьи 9, рассматриваемой в совокупности со статьями 6, 7 и другими соответствующими положениями Конвенции, а также содействие выполнению задачи 3² Цели 16 в области устойчивого развития и других соответствующих Целей в области устойчивого развития, например Целей 3 (здравоохранение), 11 (города) и 12 (устойчивое производство и потребление).

10. Председатель напомнил о том, что на своем предыдущем совещании Целевая группа постановила сосредоточить внимание на вопросе о доступе к правосудию по делам, связанным с оспариванием действий или бездействия, которые противоречат требованиям в отношении выдачи разрешений или законам, связанным с охраной окружающей среды, с особым акцентом на делах, касающихся качества воздуха (например, с оспариванием разрешений для промышленных установок, а также планов и проектов в области инфраструктуры, землепользования и управления качеством воздуха)³.

11. Председатель подчеркнул, что главная цель Орхусской конвенции заключается в содействии осуществлению права каждого человека жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, и что для общественности, включая природоохранные НПО, должны быть доступны эффективные механизмы судебного и административного рассмотрения. Такие механизмы рассмотрения доказали свою эффективность не только в плане обеспечения своевременного и эффективного доступа к информации и участия общественности в процедурах принятия решений, но и в плане соблюдения и обеспечения соблюдения законов, касающихся качества воздуха, выбросов в атмосферу и предотвращения загрязнения.

12. Председатель подчеркнул важность создания условий для обсуждения и предложил участникам изучить взаимосвязи между обязательствами государств в области прав человека и предотвращения загрязнения воздуха.

13. Специальный докладчик по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой (Специальный докладчик по вопросу о правах человека и окружающей среде) г-н Дэвид Бойд вынес на рассмотрение основные выводы своего последнего доклада по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся чистого воздуха⁴. Загрязнение воздуха стало причиной экологической опасности, следствием которой является тревожное увеличение количества негативных последствий для здоровья человека, как детей, так и лиц преклонного возраста, включая преждевременную смертность. Право дышать чистым воздухом следует признать одним из основных элементов права на здоровую окружающую среду наряду с его соответствующими процедурными аспектами, например с правом на доступ к информации и участием в процессе принятия решений, а также доступом к правосудию. В докладе определены по меньшей мере семь основных обязательств, которые государства должны выполнять в целях соблюдения, защиты и осуществления права на чистый воздух. Такие обязательства включают: а) мониторинг качества воздуха; б) определение основного источника загрязнения воздуха; в) взаимодействие с общественностью и ее информирование; г) принятие законодательных и подзаконных актов, а также стандартов качества воздуха; д) принятие национального плана действий по качеству воздуха; е) осуществление и обеспечение соблюдения этого национального плана действий; и г) оценка прогресса в соблюдении стандартов и реализации планов качества воздуха. Один из видов надлежащей практики в поддержку выполнения этих обязательств реализуется в форме мер, позволяющих представителям общественности подавать судебные иски в целях обеспечения соблюдения законодательства о качестве воздуха.

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

³ ECE/MP.PP/WG.1/2018/3, пункт 69 а).

⁴ A/HRC/40/55, можно ознакомиться по адресу ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/55.

14. Секретарь Конвенции Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Конвенция по воздуху)⁵ г-жа Альбена Караджова выступила с сообщением о работе, проводимой под эгидой Конвенции и протоколов к ней в целях поощрения международного сотрудничества, научно-политического взаимодействия в интересах охраны чистоты воздуха и здоровья человека, а также о работе по рассмотрению выполнения обязательств по сокращению выбросов и представлению отчетности. Такая работа включает в себя: а) разработку национальной политики и стратегий, включая системы управления качеством воздуха и меры контроля на основе наилучших имеющихся технологий; б) определение критических нагрузок и уровней; в) установление предельных значений выбросов; и г) выработку рекомендаций по использованию возможных методов борьбы с загрязнением окружающей среды и соответствующего экономического инструментария. Разработке обоснованной политики в рамках Конвенции содействовала Совместная программа мониторинга и оценки передачи загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП), которая также обеспечивала свободный доступ к данным, хранимым на соответствующей платформе⁶. Совместная целевая группа по аспектам воздействия загрязнения воздуха на здоровье человека провела научную оценку рисков для здоровья, связанных с загрязнением воздуха (например, в результате загрязнения дисперсным веществом), и выгод, возникающих благодаря эффективному осуществлению Конвенции по загрязнению воздуха.

15. Выступающая далее проинформировала о протоколах к Конвенции, в частности о Протоколе по борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном (Гётеборгский протокол) с недавно внесенными поправками, которые устанавливают для своих Сторон обладающие юридической силой обязательства по сокращению выбросов конкретных загрязнителей (например, серы, окислов азота, летучих органических соединений, аммиака, дисперсного вещества фракции РМ_{2,5} и других). Работа в рамках Конвенции приобрела особое значение с учетом значительного влияния на качество воздуха трансграничных источников, в частности в городских районах, установленных факторов рисков для здоровья и преждевременной смертности, управления и участия общественности. В долгосрочной стратегии в рамках Конвенции определены стратегические приоритеты и задачи на период до 2030 года и последующий период по укреплению международного и регионального сотрудничества с целью активизации усилий по решению проблемы загрязнения воздуха в более широком контексте.

16. Председатель напомнил о том, что большинство резюме дел, полученных до начала нынешнего совещания, были представлены экспертами из государств – членов Европейского союза, и предложил участникам поделиться своим соответствующим опытом, уделив при этом внимание той роли, которую Европейская комиссия и заинтересованная общественность играют в обеспечении соблюдения законодательства Европейского союза в вопросах, касающихся качества воздуха.

17. Представитель Европейской комиссии особо отметил двоякий подход к вопросу о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в связи с рассмотрением дел в национальных судах с точки зрения процессуальной правоспособности. Этот подход основан как на процессуальных и материальных правах, предусмотренных в законодательстве Европейского союза для отдельных лиц и природоохранных НПО, так и на обязательствах государств – членов Европейского союза, вытекающих из безусловных и достаточно точных (имеющих прямое действие) положений соответствующей директивы. Суд Европейского союза указал на несовместимость с предусмотренным в нынешней статье 288 Договора о функционировании Европейского союза принципом обязательной силы исключения обязательства, налагаемого директивой, на которую ссылаются соответствующие лица. В связи с охраной здоровья Суд Европейского союза первоначально упомянул

⁵ См. www.unece.org/env/lrtap/welcome.html.

⁶ См. www.emep.int.

директивы о качестве воздуха⁷ и питьевой воды, но приведенное им обоснование также распространяется и на другие права. Этот общий подход применяется к директивам о качестве воздуха. Выступающий привел несколько примеров того, как решения, действия и бездействие на национальном уровне могут противоречить Директиве Европейского союза о качестве воздуха. Он пояснил порядок применения в таких случаях уведомления Комиссии о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды⁸, и важнейшую роль национальных судов в осуществлении соответствующего законодательства Европейского союза. Гарантии процессуальной правоспособности, сферы охвата рассматриваемых дел, наличия эффективных средств правовой защиты, разумных затрат и получения практической информации, позволяют представителям общественности успешно добиваться правосудия в национальных судах. Такие гарантии процессуальной правоспособности вытекают из пунктов 2 и 3 статьи 9 Орхусской конвенции, статьи 288 Договора о функционировании Европейского союза, соответствующих подзаконных актов Европейского союза и правовых последствий соответствующих решений Суда Европейского союза⁹.

18. Выступающий сослался на ряд постановлений Суда Европейского союза¹⁰, касающихся планов обеспечения качества воздуха и соблюдения национальных предельных уровней выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, подчеркнув тот факт, что представители заинтересованной общественности могут полагаться на законодательные положения директив Европейского союза, которые являются безусловными и достаточно точными. Насколько это возможно, компетентные национальные органы и суды должны толковать национальное законодательство таким образом, чтобы оно соответствовало цели вышеупомянутой Директивы о качестве воздуха. Дополнительные аспекты могли бы быть рассмотрены в связи с рассмотрением вопроса об упорядочивающих решениях, планах, в том числе касающихся качества воздуха, национального законодательства и нормативных актов. Касаясь вопроса о сфере охвата рассмотрения, выступающий пришел к выводу о том, что рассмотрение должно охватывать как материально-правовые, так и процессуальные аспекты соблюдения законности и что его уровень должен определяться целями материального права Европейского союза.

19. Представитель организации «Клиент-Земля» подчеркнул, что Директива о качестве воздуха не содержит конкретного положения, касающегося доступа к правосудию, следствием чего является неопределенность и непоследовательность

⁷ См. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008L0050&qid=1559483084644>.

⁸ См. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.275.01.0001.01.ENG.

⁹ В связи с пунктом 2 статьи 9 см.: Court of Justice of the European Union, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín*, Case No. C-243/15, *Official Journal of the European Union*, C 6, pp. 16 and 17, 9 July 2017. Можно ознакомиться по адресу <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524821344493&uri=CELEX:62015CA0243>; и Court of Justice of the European Union, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation v. Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, Case No. C-664/15, *Official Journal of the European Union*, C 72, p. 4. Можно ознакомиться по адресу <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524756309045&uri=CELEX:62015CA0664>. В связи с пунктом 3 статьи 9 см.: Court of Justice of the European Union, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, Case No. C-240/09, *Official Journal of the European Union*, C 130, p. 4. Можно ознакомиться по адресу <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524820923077&uri=CELEX:62009CA0240>.

¹⁰ См. Court of Justice of the European Union, *Dieter Janecek v Freistaat Bayern*, Case No. C-237/07, *Official Journal of the European Union*, C 236, pp. 3 and 4, 13 September 2008. Можно ознакомиться по адресу <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524751382094&uri=CELEX:62007CA0237>; *The Queen, on the application of ClientEarth v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, Case No. C-404/13. Можно ознакомиться по адресу <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0404>; and 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)*, *European Court Records*, 2011 I-4599. Можно ознакомиться по адресу <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524754215601&uri=CELEX:62009CJ0165>.

судебной практики на уровне Европейского союза и его государств-членов. Этот вопрос все чаще рассматривается Судом Европейского союза, например решения по делам № C-237/07 (*Dieter Janecek v Freistaat Bayern*) и C-404/13 (*The Queen, on the application of the ClientEarth v The State Department for the Environment, Food and Rural Affairs*) расширили возможности представителей общественности для защиты права на чистый воздух. Положительные результаты дало также рассмотрение ряда дел, возбужденных по искам организации «Клиент-Земля» и других природоохранных НПО в национальных судах девяти государств – членов Европейского союза. Тем не менее как на национальном уровне, так и на уровне Европейского союза сохраняются некоторые препятствия для доступа к правосудию, например в связи с процессуальной правоспособностью (см., например, некоторые дела, рассмотренные в Польше и Болгарии), своевременностью и доступом к эффективным средствам правовой защиты, включая исполнение судебных решений.

20. В ходе последовавшей за этим дискуссии участники обратили внимание на:

a) недавно опубликованное мнение Генерального прокурора по делу № C-723/17, *Lies Craeynest and Others v Brussels Hoofdstedelijk Gewest and Others*, относительно размещения пунктов отбора проб воздуха и решения Конституционного суда Бельгии о конституционности создания в городах зон с низкими выбросами;

b) подходы к использованию данных, собранных в рамках проектов «общественной науки» и платформ «общественных данных» в качестве доказательств в суде, включая надежность таких данных, использование сертифицированного оборудования, стандартов и бремя доказывания с опорой на такие данные;

c) преимущества использования ресурсов для содействия диалогу с общественностью по вопросам загрязнения воздуха, а не для проведения многочисленных судебных разбирательств по одному и тому же вопросу;

d) различные подходы в отношении статуса представителей общественности, добивающихся отправления правосудия в различных Сторонах Конвенции, особенно в связи с оспариванием случаев бездействия, противоречащих законодательству о качестве воздуха;

e) необходимость дальнейшего изучения не только возможности оспорить действия или бездействие, но и требовать возмещения причиненного в результате загрязнения воздуха ущерба, выражающегося в неблагоприятном воздействии на здоровье человека или являющегося причиной смерти;

f) серьезную озабоченность по поводу несвоевременности рассмотрения дел, связанных с качеством воздуха, особенно в ситуациях, когда на уровне Европейского союза или на национальном уровне было задействовано несколько различных органов по рассмотрению или судебных инстанций;

g) роль учреждений омбудсменов в оценке того, действовали ли государственные органы своевременно, не затягивали ли они без необходимости процедуру или действовали ли они беспристрастно и независимо при рассмотрении жалоб, касающихся качества воздуха.

21. Участники рассмотрели перспективы других Сторон и заинтересованных кругов в отношении доступа к правосудию в случаях, связанных с качеством воздуха.

22. Представитель Нидерландов выступил с сообщением о правовой базе и прецедентном праве, относящимся к обращениям представителей общественности в национальные суды по делам, связанным с изменением климата и качеством воздуха. При использовании административных средств правовой защиты заинтересованные круги могут обращаться в административные суды или Государственный совет с просьбой о пересмотре соответствующих решений, действий или бездействия государственных органов. Суды по гражданским делам могут отстаивать экологические права или прекращать либо предотвращать нанесение ущерба окружающей среде путем предъявления исков о возмещении ущерба, включая финансовый ущерб. Кроме того, в соответствии со статьей 3:305 а) Гражданского кодекса НПО имеют право подавать «коллективные иски», когда они представляют

общие интересы и действуют от имени неустановленных лиц и групп лиц, за исключением случаев, связанных с предъявлением финансовых претензий. Экологические иски могут быть признаны приемлемыми гражданскими судами, если не удалось получить эффективное средство правовой защиты в рамках их рассмотрения административными судами или если дело представляет достаточный интерес.

23. Выступающий также обратил внимание на последние изменения в связи с делом *Urgenda vs the State of the Netherlands*. Это дело было признано приемлемым, и окружной суд Гааги вынес по нему решение, согласно которому государство нарушило свою обязанность заботиться о сокращении выбросов диоксида углерода до установленного уровня. Это решение было поддержано апелляционным судом на новых основаниях со ссылкой на статьи 2 и 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В рамках этого дела государство также подало апелляцию в Верховный суд Нидерландов. В то же время иски о гражданской ответственности государства за загрязнение воздуха в нескольких городах были признаны неприемлемыми судами по гражданским делам, поскольку в соответствии с административным правом такие эффективные средства правовой защиты, как принятие местными властями решений по соблюдению норм качества воздуха могут быть обеспечены в рамках административного права. В другом обжалованном решении государство не было признано ответственным за превышение установленных Европейским союзом стандартов качества воздуха в отношении диоксида азота и PM₁₀ на основании следующих выводов: а) руководящие принципы Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в отношении предельных значений выбросов не были сочтены юридически обязательными; б) минимальное превышение предельных значений выбросов, установленных Европейским союзом, не влечет за собой ответственность; и с) ущерб, причиненный истцам и представляющим их НПО, не был установлен на требуемом минимальном уровне.

24. Представитель Германии поделился опытом рассмотрения в национальных судах дел, касающихся качества воздуха, в частности в отношении соблюдения стандартов качества воздуха Европейского союза по диоксиду азота. Суды признали приемлемыми иски природоохранных НПО в отношении недостаточности планов по улучшению качества воздуха во многих городах Германии и предписали ответчикам внести изменения в эти планы, включив в них такие меры, как ограничения на дизельные транспортные средства, когда такие ограничения являются единственной надлежащей мерой для обеспечения соблюдения предельных значений содержания диоксида азота. В то же время в связи с направлением развития прецедентного права возникли определенные вопросы, касающиеся правоприменения, например в отношении полномочий судов по исполнению судебных решений в случаях недостаточного обновления планов качества воздуха (правовой вопрос о сфере применения) или отказа государственного органа выполнять решения, несмотря на принятие постановления о принудительном исполнении. Последний вопрос был передан на рассмотрение Суда Европейского союза Баварским административным судом в рамках процедуры вынесения предварительного постановления в 2018 году (дело № C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*)¹¹. Выступающий подчеркнул, что в политической повестке дня Европейского союза по-прежнему стоит вопрос о соблюдении стандартов качества воздуха, что выражается в желании принимать более амбициозные меры. По итогам судебных разбирательств некоторые города Германии в качестве единственной надлежащей меры по сокращению загрязнения воздуха ввели запрет на движение дизельных транспортных средств.

25. Представитель Генеральной прокуратуры Казахстана проинформировал о роли прокуроров в обеспечении соблюдения природоохранного законодательства, включая законодательство, касающееся загрязнения воздуха, а также об их взаимодействии с общественностью. Орхусская конвенция сыграла важную роль в этой стране в плане поощрения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей

¹¹ С дополнительной информацией можно ознакомиться по адресу <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-752/18&td=ALL>.

среды, а также укрепления взаимодействия между органами власти и общественностью в целях решения экологических проблем населения, в том числе связанных с загрязнением воздуха. Прокуратура обеспечивает соблюдение казахстанского законодательства путем проведения проверок соблюдения и оценки судебных актов. Для обеспечения защиты прав и законных интересов общественности, гражданского общества и государства было бы целесообразно осуществлять надзор за соблюдением соответствующего законодательства. В некоторых крупных регионах были созданы специализированные прокуратуры по охране окружающей среды. Такие прокуратуры наделены правом устанавливать факт совершения экологических правонарушений, привлекать виновных к ответственности, требовать возмещения ущерба, рассматривать претензии общественности, проводить проверки соблюдения и принимать акты прокурорского надзора в отношении незаконных действий и решений органов власти и должностных лиц. Прокуроры могли бы также участвовать в рассмотрении судами экологических дел. Выступающий подчеркнул важность координации усилий правоохранительных органов и общественности по предупреждению и расследованию экологических правонарушений, а также вынесению наказаний за них.

26. Представитель экологической ассоциации «За земиата» сообщила о существующих в Болгарии препятствиях для доступа к правосудию по делам о загрязнении воздуха. Несоблюдение Болгарией законодательства Европейского союза в результате превышения предельных значений выбросов стало причиной для вынесения Судом Европейского союза в 2017 году решения по делу № C-488/15, *European Commission v. Bulgaria*¹². Тем не менее по ряду дел Верховный суд Болгарии по административным делам пришел к выводу о том, что физические лица и НПО не могут обжаловать планы по улучшению качества воздуха из-за отсутствия у них процессуальной правоспособности. Основаниями для отказа послужили: а) отсутствие у истцов законного интереса к этим делам, поскольку такие планы не рассматриваются как затрагивающие их права, свободы или законные интересы; и б) эти планы рассматриваются как внутриведомственные акты, устанавливающие права и обязанности органов и организаций, находящихся в подчинении органа, принимающего эти акты. Выступающий заявил, что при рассмотрении этих дел не были в достаточной степени учтены Орхусская конвенция, прецедентные решения Суда Европейского союза, Конституция Болгарии, закрепляющая верховенство международного права и право на здоровую и благоприятную окружающую среду. Хотя Болгария не имеет формальной прецедентной системы, решения Верховного суда по административным делам, безусловно, оказывают неформальное воздействие на рассмотрение дел в будущем. Эта ситуация могла бы быть урегулирована путем внесения поправок в соответствующее законодательство о качестве воздуха, которые бы позволили населению подавать иски по экологическим вопросам или в последующем подавать жалобы в органы Европейского союза и в международные механизмы возмещения ущерба.

27. Представитель Общества им. Фрэнка Болда выступил с сообщением о трехэтапном стратегическом подходе к судебным разбирательствам, используемом в Чехии для улучшения качества воздуха. На первом этапе таких судебных разбирательств удалось добиться рассмотрения дел, связанных с отсутствием планов по улучшению качества воздуха в районах с превышением предельных значений. Суды первой инстанции признали процессуальную правоспособность истцов, но отказались рассматривать их иски по существу. Рассмотрев апелляцию, Верховный суд отметил, что в свете дела № C-237/07 (*Dieter Janecek v Freistaat Bayern*) и других прецедентных решений Суда Европейского союза следует считать выполненным условие о «нарушении индивидуального права» истцов. На основании этого решения краевой суд признал незаконным бездействие в принятии плана по улучшению качества воздуха. На втором этапе основное внимание уделялось делам, связанным с

¹² См. Court of Justice of the European Union, *European Commission v. Republic of Bulgaria*, Case No. C-488/15, *Official Journal of the European Union*, C 168, p. 11, 29 May 2017. Можно ознакомиться по адресу <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0488>.

низким качеством планов по улучшению качества воздуха. Суды первой инстанции признали процессуальную правоспособность истцов, но отказались рассматривать дела по существу. Рассмотрев апелляцию, Верховный суд привел выводы в соответствии с делом № C-404/13 (*The Queen, on the application of ClientEarth v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*) и отменил существенные части оспариваемых планов. Эти планы не соответствовали Директиве по качеству воздуха из-за отсутствия в них: а) подробного указания на сроки осуществления отдельных мер; б) четкой приоритизации предлагаемых мер; и с) квалифицированной оценки воздействия каждой меры на уменьшение загрязнения воздуха. По делам, относящимся к возмещению материального и нематериального ущерба, причиненного незаконными решениями, ни суды первой инстанции, ни апелляционные суды не устанавливают прямую причинно-следственной связь в отношении конкретного ущерба, однако их решения были впоследствии обжалованы, а окончательное решение по ним еще не принято. Хотя на первых двух этапах удалось добиться успеха, заключавшегося в признании противоправности и пересмотре планов по улучшению качества воздуха, обеспечение улучшения качества воздуха на практике выглядит как отдаленная цель. Из этого следует, что для эффективного поощрения права на чистый воздух необходимо не только оспаривать действия или бездействие государственных органов, противоречащие соответствующим законам, но и добиваться существенно большего. Для обеспечения охраны качества воздуха и достижения целей Орхусской конвенции следует приложить дополнительные усилия по повышению эффективности и расширению доступности судебных механизмов для населения.

28. По итогам обсуждения Целевая группа:

а) отметила тесную связь между воздействием загрязнения воздуха и последствиями для здоровья человека, особенно уязвимых групп населения, приняв в этой связи во внимание выводы доклада Специального докладчика по вопросу о правах человека и окружающей среде, в котором подчеркивается право на чистый воздух¹³ и работу, проведенную в рамках Конвенции ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния;

б) напомнила о том, что эффективный доступ к правосудию в связи с делами о качестве воздуха имеет решающее значение для успешного достижения Целей 3 (здоровье человека), 11 (города), 12 (устойчивое потребление и производство) и 16 (верховенство права и доступ к правосудию) в области устойчивого развития и задачи 16.3 (верховенство права);

с) рекомендовала Сторонам в консультации с заинтересованными кругами принять необходимые законодательные и другие меры для решения существующих проблем и дальнейшего содействия эффективному доступу к правосудию в связи с делами о качестве воздуха, особенно в том, что касается процессуальной правоспособности, выбора форума, своевременности, сферы охвата рассмотрения и доступа к достаточным и эффективным средствам правовой защиты;

д) призвала к облегчению доступа к информации, предоставлению помощи и руководящих указаний для общественности, особенно для уязвимых групп, в ее стремлении получить доступ к правосудию в связи с делами о качестве воздуха;

е) призвала к продолжению обмена информацией и опытом данными о проблемах и передовой практике в отношении доступа к правосудию в связи с делами о качестве воздуха через Орхусский информационно-координационный механизм и с использованием базы данных о судебной практике.

¹³ A/HRC/40/55.

III. Последующая деятельность по итогам предыдущего тематического заседания в связи с делами о праве на экологическую информацию

29. В рамках последующей деятельности по итогам тематического заседания, состоявшегося на одиннадцатом совещании Целевой группы¹⁴, делегаты продолжили работу по выявлению надлежащей практики, проблем, новаторских подходов, приоритетных действий и потребностей с целью дальнейшего содействия эффективному доступу к правосудию в связи с делами о праве на экологическую информацию.

30. Председатель напомнил о том, что в основу обсуждения будут положены предварительные результаты опроса, начатого после завершения предыдущего совещания в целях сбора углубленной информации по этому вопросу и оказания дальнейшей поддержки осуществлению пункта 1 статьи 9, рассматриваемого в совокупности со статьей 4 и другими соответствующими положениями Конвенции.

31. Председатель вынес на рассмотрение доклад о ходе исследования, ориентированного на следующие Стороны Конвенции: Германию, Грузию, Европейский союз, Ирландию, Казахстан, Мальту, Португалию, Республику Молдова, Сербию, Словакию, Черногорию, Швейцарию, Швецию и Швейцарию. Доклад был подготовлен на основе полученных ответов на вопросник, распространенный среди национальных координационных центров и заинтересованных кругов, а также с использованием национальных докладов об осуществлении за 2017 год. Исследование позволило выявить отсутствие серьезных проблем по таким вопросам, как процессуальная правоспособность, официальные сроки принятия решений по информационным запросам, письменные отказы с изложением причин, отсутствие затрат при повторном рассмотрении дел или внутриведомственном рассмотрении государственными органами и применение официальных административных и уголовных санкций за грубые нарушения в деятельности административных органов и незаконные отказы в предоставлении информации. Никаких существенных фактов преследования или подачи исков о диффамации выявлено не было. Основные препятствия связаны с: а) длительностью процедуры, особенно в рамках судебного рассмотрения, и непринятием мер, имеющих приостанавливающее действие, которые бы позволяли прибегнуть к другим имеющимся процедурам обжалования; б) слабым правоприменением, в том числе в случаях отсутствия ответа со стороны административных органов, «перекалыванием ответственности» между судами и административными органами, выделением правоприменения в отдельные процессы; и с) в определенной степени с расходами, включая судебные издержки, выплату гонораров экспертам и адвокатам. К числу примеров надлежащей практики относятся: создание судов по экологическим делам и института уполномоченных по вопросам информации, которые наделены правом выносить обязательные для исполнения решения; возможность подачи апелляции в тех случаях, когда административный орган не представляет ответ в установленные сроки («правила негативного молчания»); и применение посредничества и санкций за невыполнение решений надзорных органов. Выступающий далее пояснил ключевые вопросы, касающиеся осуществления пункта 1 статьи 9 на практике, и изложил основные шаги для продвижения вперед в проведении исследования.

32. В ходе последовавшей за этим дискуссии участники обратили внимание на следующие вопросы:

- а) необходимость улучшить содержание национальных докладов об осуществлении, с тем чтобы можно было проводить сравнительный анализ;
- б) преимущество получения ответов от широкого круга учреждений конкретной Стороны, заключающегося в большей детализации информации;

¹⁴ См. www.unece.org/env/pp/aarhus/tfaj11.html.

c) необходимость дальнейшего изучения критериев, в соответствии с которыми деятельность органов по рассмотрению могла бы оцениваться как справедливая, беспристрастная и своевременная, особенно когда речь идет об административных органах;

d) необходимость дальнейшего совершенствования процедур рассмотрения повторных запросов или запросов, касающихся широких вопросов;

e) отсутствие эффективных средств правовой защиты в случае отказа в предоставлении информации в связи с ограниченными временными рамками текущих процедур участия общественности или в связи с конфиденциальностью информации;

f) роль института омбудсмена в устранении недобросовестной практики администрирования и незаконных отказов в предоставлении информации;

g) важность укрепления культуры транспарентности и благого управления в целях сведения к минимуму необходимости обращения к правосудию в соответствующих случаях.

33. В этом контексте в ходе обсуждения два представителя НПО подняли вопрос о мандате Целевой группы, заявив, что некоторые разделы исследования касаются толкования Конвенции и выводов Комитета по вопросам соблюдения и что эти вопросы не подпадают под мандат Целевой группы. В этой связи была выражена обеспокоенность по поводу текста, содержащего комментарии по выводам Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения ACCC/C/2013/93¹⁵, которые были сочтены излишне негативными в отношении роли института омбудсмена. Было отмечено, что это исследование должно быть направлено на анализ тенденций в осуществлении Конвенции и на дальнейшее информированное рассмотрение Рабочей группой Сторон и Совещанием Сторон Конвенции, например проблемных вопросов и надлежащей практики. Председатель выразил сожаление по поводу того, что текст, касающийся выводов по сообщению ACCC/C/2013/93, был воспринят как излишне оценочный, и пообещал, что этот вопрос будет учтен в следующем проекте исследования. Кроме того, он заявил, что его текст был подготовлен таким образом, чтобы придерживаться Конвенции и выводов Комитета по вопросам соблюдения и при этом сохранить возможность для анализа и формулирования выводов из этих источников права в соответствии с имеющимся мандатом. В заключение он отметил, что этот подход является общей основой для всех аналитических исследований, проводимых под эгидой Целевой группы, начиная с 2008 года, и что наличие широких возможностей для обсуждения имеет важнейшее значение для функционирования этого органа.

34. Председатель поблагодарил участников за их содержательные выступления и предложил им рассмотреть последние изменения, касающиеся доступа к правосудию в связи с рассмотрением дел о праве на информацию.

35. Представитель Албании проинформировала о роли уполномоченного по правам на информацию и защиту личных данных в деле защиты права на экологическую информацию. Институт уполномоченного был учрежден в соответствии с законом в качестве независимого органа в 2009 году, однако полномочия по защите права на информацию были предоставлены ему только в 2015 году после принятия нового закона. И действительно, в Законе о праве на информацию содержатся определения таких понятий, как общедоступная информация и государственный орган; им сокращены сроки предоставления ответа на запросы о предоставлении информации до 10 дней и установлена обязанность государственных органов активно раскрывать определенные виды информации, а также назначить координатора по вопросам права на информацию. Законом также предусмотрены жесткие санкции, включая денежные штрафы, в случае нарушения государственными служащими его положений. Уполномоченному было поручено осуществлять надзор и контроль за соблюдением нового Закона, включая контроль за публикацией информации на веб-сайтах и

¹⁵ См. <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc201393-norway.html>.

обновлением реестров запросов и ответов. Уполномоченный имеет право: а) рассматривать жалобы населения; б) проводить необходимые административные расследования; в) получать доступ к информации и документам, касающимся жалоб, включая засекреченные материалы; г) налагать административные санкции; д) содействовать соблюдению принципа транспарентности; е) проводить опросы; ж) готовить рекомендации для государственных органов в отношении программ обеспечения транспарентности; и з) представлять письменное заключение в ответ на запрос суда о проведении экспертизы. Уполномоченный должен рассмотреть вопрос о приемлемости той или иной жалобы в течение 30 дней и вынести решение в течение 15 рабочих дней. Большинство полученных на сегодняшний день обращений были инициированы НПО и урегулированы в рамках процедуры посредничества. Органы государственной власти, располагающие экологической информацией, стремятся обеспечить более строгое соблюдение ими нового Закона, и с 2018 года количество экологических дел, находящихся на рассмотрении Уполномоченного, значительно снизилось.

36. Представитель уполномоченного Ирландии по экологической информации представила обновленную информацию о пересмотре решений государственных органов, касающихся доступа к экологической информации. Процедура принятия решений по запросам на получение экологической информации регулируется Правилами доступа к информации об окружающей среде, основной целью которых является осуществление положений Директивы 2003/4/ЕС Европейского союза¹⁶ и, косвенно, Орхусской конвенции. Институт уполномоченного наделен юридической самостоятельностью и независимостью; в этой связи изначально планировалось, что он или она будет выполнять свои функции в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Директивы и предоставлять ориентированные на клиента услуги с опорой на сотрудников и ресурсы управления уполномоченного по экологической информации. Вместе с тем вопрос об обеспечении необходимой «оперативной процедуры» остается нерешенным, хотя рассмотрение организационных вопросов в целях реформирования процедуры работы позволило бы закрыть большее количество дел и достигнуть цель по завершению их рассмотрения в течение девяти месяцев. Уполномоченный провел обзор решений государственных органов на основе подхода *de novo*, используя свои полномочия утверждать, изменять или аннулировать такие решения с указанием причин и, в соответствующих случаях, предписывать государственному органу предоставить заявителю доступ к экологической информации. Решения уполномоченного являются окончательными и обязательными для государственных органов, располагающих запрашиваемой информацией, но они могут быть обжалованы в Верховном суде по какому-либо вопросу права. В ходе рассмотрения апелляций в судах была выражена озабоченность по поводу возникновения с течением времени финансовых последствий для аппарата уполномоченного, особенно в связи с тем, что в 2018 году доля апелляций составила 12,5%, причем большинство из них в основном касались главным образом вопросов толкования. Если государственный орган не выполняет вынесенное решение, уполномоченный может обратиться в Верховный суд с ходатайством о вынесении постановления о его выполнении. Государственные органы, обладающие экологической информацией, должны решить ряд таких проблем, как их недостаточная осведомленность об обязательствах в соответствии с порядком обеспечения доступа к экологической информации, а также неверное представление об этом порядке как об общем законодательстве, регулирующем свободу информации, несоблюдение установленных законом сроков и неэффективность процесса принятия решений. Кроме того, в некоторых случаях возникают сложности с учетом прав третьих сторон.

37. Представитель Университета Лейфана в Люнебурге (Германия) проинформировал о предварительных результатах социологического исследования под названием «Оценка немецкого Закона об экологической информации», начатого при поддержке Федерального министерства окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов и Федерального агентства по окружающей среде. Немецкая правовая база, регулирующая доступ общественности к экологической

¹⁶ См. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0004>.

информации, основана на Конституции и более подробно изложена в федеральных законах и законах об экологической информации 16 земель. Процедура рассмотрения включает обязательное предварительное рассмотрение в вышестоящем государственном органе следующего уровня (однако является факультативной для дел против частных органов, подпадающих под процедуру оценки воздействия на окружающую среду) и судебное разбирательство в административном суде с возможностью дальнейшего обжалования в Высшем административном суде и Федеральном административном суд по вопросам права. В делах с участием третьей стороны свою эффективность доказала специальная закрытая процедура, которая позволяет судьям оценивать запрошенные конфиденциальные документы и конфиденциальную информацию без их раскрытия истцу до вынесения решения. Рассмотрев более 350 дел, административные суды подготовили почву для широкого толкования положений о доступе к информации, особенно в том, что касается определения государственного органа и экологической информации и осуществления административных процедур. Оговорки об исключениях толкуются узко в основном в случаях, связанных с защитой государственных или частных интересов. В то же время по некоторым делам препятствием для доступа к судам могут стать расходы, особенно если они рассматриваются в двух инстанциях, когда применяется принцип «проигравший платит»; кроме того, плата взимается в связи с предварительным производством в административном органе, являющемся вышестоящей инстанцией. Согласно законам о свободе информации федеральный уполномоченный и уполномоченный земли по свободе информации выполняют функции омбудсмена, осуществляют надзор за деятельностью государственных органов и способствуют свободе информации. Они также рекомендовали расширить сферу их ответственности, включив в нее вопросы осуществления законов об экологической информации в поддержку защиты права на экологическую информацию.

38. Представитель НПО «Экодом» поделился опытом, накопленным в ходе недавней кампании по обеспечению доступа к информации, которая в основном относится к процедурам участия общественности и связанными с этим делами, рассмотренными в связи с отказом в доступе к информации. Соответствующим держателям информации было направлено более 200 запросов, в основном по поводу документов, касающихся процедур участия общественности. В общей сложности от имени отдельных членов НПО подали в суды 15 жалоб, что позволило свести к минимуму их расходы. В общей сложности 10 дел были признаны неприемлемыми судами, которые сослались на отсутствие процессуальной правоспособности у НПО представлять отдельных членов или отсутствие компетенции для рассмотрения таких дел. По другим делам соответствующая информация была получена. К числу проблем, требующих дальнейшего решения, относятся недостаточная осведомленность государственных органов в некоторых случаях и отсутствие указаний относительно компетентных органов со стороны судов, которые не обладают компетенцией для рассмотрения таких дел. В качестве эффективного инструмента урегулирования таких споров можно также рассматривать посредничество, которое позволяет избежать необходимость рассмотрения дел в судебном порядке и применения правоприменительных процедур.

39. По итогам обсуждения Целевая группа:

а) приветствовала прогресс в проведении начатого под эгидой Целевой группы исследования по вопросу о доступе к правосудию по делам, касающимся получения информации, которые были рассмотрены в Германии, Грузии, Европейском союзе, Ирландии, Казахстане, на Мальте, в Португалии, Республике Молдова, Сербии, Словакии, Черногории, Швейцарии и Швеции;

б) поблагодарила национальные координационные центры и заинтересованные круги вышеупомянутых Сторон за представление ответов;

с) приняла к сведению подготовленный Председателем проект доклада и предложила заинтересованным Сторонам и заинтересованным кругам до 8 апреля 2019 года представить свои замечания;

d) просила Секретариат разместить полученные замечания на веб-сайте¹⁷ и распространить обновленный доклад для представления дальнейших замечаний;

e) просила Председателя представить доклад о ходе работы Рабочей группе Сторон на ее двадцать третьем совещании (Женева, 26–28 июня 2019);

f) предложила секретариату и организациям-партнерам изучить возможность перевода окончательного доклада на другие языки, а организациям-партнерам проинформировать секретариат об имеющихся переводах;

g) отметила инициативу Германии по осуществлению проекта социально-правовых исследований, озаглавленного «Оценка немецкого Закона об экологической информации», и предложила Германии поделиться окончательными результатами этого проекта с секретариатом для их дальнейшего распространения;

h) рекомендовала Сторонам в консультации с заинтересованными кругами принять необходимые меры и выделить достаточные ресурсы для решения существующих проблем, а также впредь способствовать эффективному доступу к правосудию в связи с делами о праве на экологическую информацию, особенно в плане своевременности, доступа к достаточным и эффективным средствам правовой защиты и обеспечения исполнения окончательных решений;

i) предложила Сторонам и заинтересованным кругам продолжить обмен информацией о накопленном опыте, надлежащей практике и проблемах, касающихся применения пункта 1 статьи 9 и других соответствующих положений Конвенции, в рамках подготовки национальных докладов об осуществлении 2021 года, базы данных о судебной практике и Орхусского информационно-координационного механизма.

IV. Обзор недавних и предстоящих изменений

40. В ходе обсуждения последних и предстоящих изменений участники поделились своим опытом по вопросам, связанным с: a) процессуальной правоспособностью; b) сферой охвата рассмотрения; c) достаточными и эффективными средствами правовой защиты; d) финансовыми препятствиями; и e) коллективным возмещением ущерба.

41. Открывая дискуссию, Председатель предложил участникам поделиться актуальной информацией о последних изменениях на глобальном и национальном уровнях, а также информацией о проблемах, существующих в регионе. В этой связи он выразил признательность сотрудничающим экспертам за предоставленные ими резюме для базы данных о судебной практике, которая доступна через Орхусский информационно-координационный механизм¹⁸ и веб-сайт Конвенции¹⁹. Он также обратил внимание на информационный документ AC/TF.AJ-12/Inf.2, в котором содержится обзор основных проблем в осуществлении пункта 1 статьи 9 Орхусской конвенции, с которыми сталкиваются Стороны и о которых сообщается в национальных докладах об осуществлении, а также на документы AC/TF.AJ-12/Inf.3 и AC/TF.AJ-11/Inf.3, обзоры, соображения, выводы и рекомендации системного характера, подготовленные Комитетом по вопросам соблюдения. Выступающий также напомнил о том, что зонтичная группа «Экологические связи Соединенного Королевства» до начала совещания представила письменную обновленную информацию о доступе к правосудию в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии.

42. Председатель отметил, что Целевая группа в межсессионный период в 2021 году проведет еще одно совещание и примет участие в подготовке тематического

¹⁷ Можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envpptfaj/envpptfajanalytical-studies/ajai-comments-received.html>.

¹⁸ Можно ознакомиться по адресу <https://aarhusclearinghouse.unece.org/jurisprudence>.

¹⁹ Можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/env/pp/tfaj/jurisprudenceplatform.html>.

заседания, которое состоится в ходе совещании Рабочей группы Сторон в 2020 году, в том числе представит записку Председателя о работе, проделанной Целевой группой до настоящего времени, и о возможных путях продвижения вперед в период после 2021 года.

43. Представитель Верховного суда Греции обсудил влияние Орхусской конвенции и соответствующего природоохранного законодательства Европейского союза на греческую правовую базу. Природоохранные нормы закреплены в Конституции, законах об охране окружающей среды и в Уголовном кодексе. Поскольку Европейский союз имплементировал Орхусскую конвенцию на основе подзаконных актов, отсутствие горизонтального инструмента, касающегося доступа к правосудию по вопросам окружающей среды, по-прежнему является пробелом, который заполняется прецедентным правом Суда Европейского союза. Хотя эта ситуация имеет некоторые практические последствия для страны, Государственный совет Греции защищает право отдельных лиц на доступ к правосудию по вопросам окружающей среды в соответствии с общими принципами международного и экологического права Европейского союза. По представлению НПО Государственный совет рассмотрел несколько дел, касающихся запланированных мероприятий, процедур участия общественности и доступа к информации. По этим делам Совет дал четко понять, что процессуальные права общественности на информацию, участие и судебную защиту должны быть гарантированы.

44. Представитель Франции осветил последние изменения, касающиеся «коллективных исков» в целях содействия охране окружающей среды и облегчения доступа к правосудию для наиболее затрагиваемых групп населения. Такие «коллективные иски» получили известность не только во Франции, но и в других странах. Возможность подачи таких исков была первоначально предусмотрена во французском законодательстве о конкуренции и защите прав потребителей в соответствии с рекомендацией Европейской комиссии от 11 июня 2013 года²⁰. Дальнейшие улучшения в этой области были достигнуты благодаря принятию в 2016 году Закона о модернизации системы правосудия в XXI веке. Закон создал процедурную основу для всех «коллективных исков» в пределах соответствующей области, в том числе тех исков, которые касаются окружающей среды, здоровья человека и защиты данных. В частности, коллективный экологический иск может быть подан в случае, когда физическим или юридическим лицам был нанесен ущерб в аналогичной ситуации в результате вреда, причиненного окружающей среде одним и тем же лицом (например, в результате разливов нефти, экологических нарушений, ненадлежащей рекламы, связанной с вопросами окружающей среды, воздействия пестицидов). Кроме того, дальнейшие законодательные инициативы также предусматривают возможность требовать компенсацию за чистый экологический ущерб в рамках иска, который может быть подан НПО, защищающими интересы жертв экологического ущерба или действующих в соответствии со своими уставными целями. Такой ущерб возмещается в основном в натуральной форме, а возмещение других убытков и процентов возможно только в тех случаях, когда такие меры по исправлению положения невозможны. Дела могут рассматриваться в гражданских или административных судах в зависимости от их компетенции. Возможность подачи «коллективных исков» позволила бы сделать более заметной защиту экологических прав. Хотя на данном этапе, возможно, преждевременно оценивать их эффект с точки зрения охраны окружающей среды, лиц, пострадавших от ухудшения состояния окружающей среды, и поведения правонарушителей, такой анализ будет проведен в следующем году.

45. Председатель отметил, что Швеция также накопила определенный опыт, связанный с «коллективными исками», подаваемыми в связи с крупными

²⁰ См. Commission Recommendation of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law, *Official Journal of the European Union*, L 201, pp. 60–65, 26 July 2013. Можно ознакомиться по адресу <http://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32013N0396>.

инфраструктурными проектами, и что было бы полезно продолжить обмен мнениями по этой теме.

46. Представитель НПО «Окружающая среда–люди–право» поделилась опытом обращения в органы правосудия по вопросам окружающей среды в Украине. Препятствия для доступа к правосудию по-прежнему обусловлены отсутствием процессуальной правоспособности и финансовыми барьерами. Организация сосредоточила свои усилия на повышении осведомленности работников судебных органов о важности защиты экологических прав населения и окружающей среды. Для судей были разработаны онлайн-учебный курс по правам человека и окружающей среде и тематический учебный модуль, посвященный статье 9 Орхусской конвенции. Как ожидается, повышению эффективности будет содействовать проведение судебной реформы. Одним из позитивных изменений явилось вынесение решения Большой палатой Верховного суда Украины по предъявленному НПО «Окружающая среда–люди–право» иску, в котором оспаривалось использование охраняемых биологических видов в коммерческой деятельности (dolphinarium) без разрешения, независимо от того факта, что для выдачи такого разрешения еще не разработано никаких процедур. Суд подтвердил, что природоохранные НПО должны быть уполномочены представлять в суде экологические интересы как общества, так и его отдельных членов в целях защиты экологических прав человека и гражданина или для исправления нарушений экологического права.

47. Представитель Фонда «БлуЛинк» и НПО «Правосудие и окружающая среда», проинформировал об итогах исследования проблематики препятствий для доступа к правосудию в семи государствах – членах Европейского союза (Австрия, Болгария, Венгрия, Румыния, Хорватия, Чехия и Эстония). В ходе этого исследования были рассмотрены следующие вопросы: а) достаточная процессуальная правоспособность; б) масштаб и эффективность средств правовой защиты; в) своевременность; г) расходы; и д) проведение мероприятий по укреплению потенциала. Анализ проводился на основе национальной экспертной оценки с использованием вопросника, содержащего определенные критерии по каждому вопросу. Благодаря этому подходу удалось оценить прочность существующих препятствий. Исследование показало, что препятствия на пути доступа к правосудию в той или иной степени сохраняют свою актуальность во всех странах – объектах исследования и что необходимы дополнительные усилия для обеспечения большей своевременности и проведения мероприятий по наращиванию потенциала на регулярной основе. Выступающий далее подчеркнул позитивные изменения в преодолении препятствий, которые были выявлены в вышеупомянутых Странах.

48. Рассматривая последние события на международном уровне, представитель Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) сообщила о проведенных в последнее время в рамках Инициативы по экологическим правам мероприятиях по пропаганде принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, в которых приняли участие правительства, судебные органы, правозащитные учреждения, НПО и международные организации, средства массовой информации, научные круги и частный сектор. В рамках Инициативы особое внимание также уделяется, в частности, обеспечению защиты защитников окружающей среды в связи с тем, что количество относящихся к этой группе погибших растет и уже достигло тревожного уровня. Для оказания поддержки подвергающимся опасности защитникам окружающей среды ЮНЕП разработала политику, предусматривающую создание трехстороннего механизма реагирования, включающего, в частности: а) механизм быстрого реагирования посредством заявлений, писем и пресс-релизов; б) правовую помощь; и в) расширение масштабов партнерских связей. Выступающая также сообщила о последних изменениях в связи с Глобальным пактом по окружающей среде²¹, включая доклад Генерального секретаря о пробелах в международном экологическом праве и касающихся окружающей среды документах²², а также о работе, проделанной специальной рабочей группой открытого

²¹ См. <https://globalpact.informea.org/>.

²² A/73/419.

состава, учрежденной в соответствии с резолюцией 72/277 Генеральной Ассамблеи²³. К числу недавно выпущенных ключевых методических материалов относятся доклад, озаглавленный «Legal Limits on Single-Use Plastics and Microplastics»²⁴, и публикация «Environmental Rule of Law: First Global Report»²⁵. Была оказана дальнейшая поддержка функционированию Глобального судебного института по окружающей среде и созданию глобального судебного портала²⁶, на котором будут размещаться ресурсы, касающиеся судебной практики по экологическим делам, электронного обучения и налаживания сетевого сотрудничества между судьями.

49. В ходе последовавшего за этим обсуждения участники обратили внимание на следующие вопросы:

а) внесенные в 2018 году в законодательство Австрии изменения, которые расширили доступ к правосудию для населения по вопросам, касающимся отходов, воды и качества воздуха. В некоторых географических районах непосредственно заинтересованные физические лица и экологические НПО могут подать мотивированное заявление о рассмотрении или пересмотре той или иной программы, затрагивающей качество воздуха. Компетентные государственные органы должны реагировать на любое такое заявление посредством официального уведомления, которое может быть обжаловано в административных судах земель;

б) благодаря принятию Закона о посредничестве в Беларуси получила дальнейшее развитие практика посредничества в природоохранной сфере и предпринимаются усилия по повышению осведомленности общественности, а также по подготовке резерва экологических посредников, в том числе путем включения этого предмета в соответствующие учебные программы;

в) внесенные в 2016 году в законодательство Армении изменения, касающиеся статуса НПО, которые ограничивают возможность обжалования недостатков в процедурах принятия решений теми организациями, которые участвовали в соответствующей процедуре участия общественности, а также непредоставление своевременных и эффективных средств правовой защиты по некоторым экологическим делам, что привело к эскалации социальных конфликтов и стратегических судебных процессов против участия общественности;

г) важность и необходимость продолжения партнерской деятельности по обеспечению защиты защитников окружающей среды;

д) роль Программы ЮНЕП по развитию и периодическому обзору права окружающей среды (Программа Монтевидео) в целях поощрения верховенства права в вопросах окружающей среды;

е) преимущества синергии между соответствующими видами деятельности различных организаций, которые способствуют сотрудничеству судебных органов по вопросам охраны окружающей среды.

50. Участники обменялись мнениями относительно основной направленности следующего совещания Целевой группы в 2021 году в соответствии с решением VI/3 Совещания Сторон, рассмотрев также последние и предстоящие изменения и возникшие проблемы, а также основные вопросы, которые могут быть рассмотрены в следующий межсессионный период.

51. В ходе последовавшего за этим обсуждения участники предложили сосредоточить внимание на следующих вопросах:

а) доступ к правосудию по делам, связанным с качеством воздуха, с уделением особого внимания вопросам, поднятым в рамках пункта 2 повестки дня. В таком исследовании можно было бы увязать экологические и правозащитные

²³ A/RES/72/277.

²⁴ См. www.unenvironment.org/resources/report/legal-limits-single-use-plastics-and-microplastics.

²⁵ См. www.unenvironment.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report.

²⁶ См. <https://www.youtube.com/watch?v=myuFQRdW8q0&feature=youtu.be>.

аспекты, при этом оно могло бы быть использовано как вклад в обсуждение, проводимое в рамках других международных форумов, например ВОЗ;

b) судебные разбирательства в интересах общества и роль юристов-экологов, которые представляют общественные интересы;

c) «коллективные иски», которые могут стать инновационным инструментом, объединяющим все ключевые элементы доступа к правосудию, например процессуальную правоспособность, расходы, компетенцию суда, посредничество и т. д.

52. По итогам 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 кругам за предоставление информации о последних изменениях и судебной практике для Орхусского информационно-координационного механизма и базы данных о судебной практике;

c) рекомендовала Сторонам в консультации с заинтересованными кругами разработать дополнительные меры и, при необходимости, содействовать национальному диалогу для решения проблем, связанных с процессуальной правоспособностью, сферой охвата рассматриваемых дел, бременем доказывания, доступом к эффективным средствам правовой защиты, финансовым препятствиям и доступом к правовой помощи, а также продолжать обмен информацией по данному вопросу;

d) решила и впредь уделять первоочередное внимание вопросу о доступе к правосудию по делам, касающимся качества воздуха, в текущий межсессионный период с целью представления предварительных выводов на следующем совещании Целевой группы в 2021 году.

V. Средства содействия эффективному доступу к правосудию

53. В ходе обсуждения вопроса о средствах содействия эффективному доступу к правосудию участники обменялись опытом и уроками, извлеченными из работы по: a) поощрению инициатив в области электронного судопроизводства и других практических мер по обеспечению эффективности рассмотрения; b) мониторингу и оценке эффективности рассмотрения; и c) содействию укреплению потенциала, повышению уровня осведомленности и сотрудничеству.

54. Открывая обсуждение, Председатель подчеркнул, что эффективный доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, имеет решающее значение для достижения ряда Целей в области устойчивого развития, в частности Цели 16 и задачи 16.3, касающейся поощрения верховенства права на национальном и международном уровнях и обеспечения равного доступа к правосудию для всех.

55. Выступающий также подчеркнул важность количественных данных для мониторинга осуществления Конвенции и соответствующих Целей и задач в области устойчивого развития. Он отметил, что в 2017 году количество участников, сообщивших о наличии статистических данных по статье 9 Конвенции (вопрос ХХХ типовой формы для национального доклада об осуществлении), в целом увеличилось, однако в подходах к представлению ответов имелись различия; он также обратил внимание на документ AC/TF.AJ-12/Inf.4, в котором представлен обзор ответов.

56. Целевая группа рассмотрела последние изменения в области контроля за эффективностью процедур рассмотрения вопросов, касающихся окружающей среды, и осуществления инициатив в области электронного судопроизводства.

57. Представитель Института европейской экологической политики изложил новые выводы по итогам оценки системы управления природоохранной деятельностью, проведенной в отношении государств – членов Европейского союза. Оценка была сосредоточена на пяти темах: а) прозрачность; б) участие общественности; в) верховенство права и доступ к правосудию; г) подотчетность и обеспечение соблюдения требований; и е) эффективность и результативность. Оценка проводилась на основе кабинетных исследований и информации, имеющейся в онлайн-режиме, а также в рамках раунда онлайн-консультаций и трех рабочих совещаний. В ходе оценки было выявлено, что основными препятствиями для доступа к правосудию являются процессуальная правоспособность, особенно в том, что касается оспаривания бездействия, и высокие расходы. Оценка также выявила необходимость улучшения передачи практической информации о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и сбора количественных данных по экологическим спорам, например для более точного анализа потенциала судебной системы в этой области. Кроме того, между государствами-членами существуют различия в полномочиях судов по предоставлению достаточных и эффективных средств правовой защиты. Например, по мнению некоторых НПО вызывает разочарование заранее предполагаемый итог судебного разбирательства, когда государственному органу предписывается принять решение *de novo*. Не поступало информации о реализуемых на систематической основе программах по наращиванию потенциала по экологическим вопросам. Другой областью, в отношении которой имеется лишь ограниченная информация, остается коррупция в экологической сфере. Рассмотренные в последнее время дела, например в Словакии, позволили получить некоторые примеры механизмов, которые можно было бы использовать для решения этой проблемы. Оценки систем управления в государствах-членах и краткие заключительные доклады будут опубликованы Европейской комиссией²⁷.

58. По поводу инициатив в области электронного судопроизводства Фонд «БлуЛинк» и НПО «Правосудие и окружающая среда» отметили прогресс во внедрении элементов электронного судопроизводства в традиционные системы документооборота на бумажных носителях по всей Европе, особенно это касается электронных сообщений в рамках судебных разбирательств, и электронных форм документов, которые могут быть представлены в режиме онлайн. Новые инициативы в области электронного судопроизводства в определенной степени ускорили традиционные процессы по представлению сообщений и рассмотрению дел. Однако на практике эти инициативы могут также создавать дополнительную нагрузку для населения в виде возможных ошибок, приводящих к нежелательным результатам, или трудности в случае отсутствия у заявителей навыков работы с цифровыми документами, необходимыми для навигации по системе. Выступающий привел полученные в Австрии, Болгарии, Венгрии, Румынии, Словении, Чешской Республике, Эстонии и Эстонии несколько примеров об опыте использования цифровых средств для обеспечения доступа к правосудию. С учетом стремительного развития событий выступающий призвал участников продолжить обмен опытом и провести исследования в этой области.

59. Председатель проинформировал участников о том, что совещанию Целевой группы в соответствии с решением VI/3 Совещания сторон Конвенции предшествовал коллоквиум судей, который состоялся 27–28 февраля 2019 года по теме «Цель 16 в области устойчивого развития: роль судебных органов в поощрении верховенства права в вопросах окружающей среды»²⁸. Председатель поблагодарил партнерские организации, в частности ЮНЕП, секретариат Специального докладчика по вопросу о правах человека и окружающей среде, Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Всемирную комиссию по праву окружающей среды Международного союза охраны природы, Глобальный судебный институт по

²⁷ С дополнительной информацией можно ознакомиться по адресу https://circabc.europa.eu/ui/group/cafdbfbb-a3b9-42d8-b3c9-05e8f2c6a6fe/library/72e39bf2-bd03-4eb1-a408-8c867b30e2fd?p=1&n=10&sort=modified_DESC.

²⁸ С дополнительной информацией можно ознакомиться по адресу www.unep.org/index.php?id=50570.

окружающей среде, Форум судей Европейского союза по окружающей среде и Ассоциацию европейских административных судей за их поддержку в организации этого мероприятия совместно с ЕЭК.

60. На коллоквиуме судей участникам была предоставлена возможность оценить достигнутый прогресс и нерешенные проблемы, а также обменяться мнениями относительно эффективного рассмотрения дел, связанных с экологическими вопросами и применением закрепленных в конституциях экологических прав в контексте устойчивого развития. Участники совещания рассмотрели роль Орхусской конвенции в этом контексте и связи между Орхусской конвенцией и другими многосторонними природоохранными соглашениями ЕЭК в обеспечении соблюдения экологического права и концепции экологического конституционализма.

61. Представитель Ассоциации европейских административных судей сообщил о деятельности, осуществляемой Ассоциацией в целях развития сотрудничества между судебными органами по экологическим вопросам. Ассоциация сосредоточила свою работу на обмене информацией и знаниями в области правовой защиты по административным делам, укреплении позиций судей по административным делам в Европе и поддержке их профессиональных интересов на национальном и европейском уровнях. Организационная структура Ассоциации включает: а) Генеральную ассамблею, которая рассматривает доклады вспомогательных органов, доклады о нынешнем положении судей по административным делам в некоторых странах и о приеме новых членов от государств – членов Европейского союза и Совета Европы; б) Совет; и в) рабочие группы, в том числе по экологическому праву. Рабочая группа по экологическому праву состоит из 60 членов от 23 стран и представлена в Руководящем комитете по рабочим совещаниям для судей Академии европейского права и Европейской сети подготовки судей. Рабочая группа обычно проводит ежегодные рабочие совещания, на которых подводятся итоги последних изменений, делается вступительный доклад по основной теме и обсуждаются результаты обследований по той же теме. В некоторых случаях также проводятся учебные процессы. Налаживание сетей сотрудничества между судьями доказало свою эффективность в плане укреплении роли судей; проведения обмена опытом, передовой практикой и информацией о проблемах; и оказания поддержки со стороны коллег и Ассоциации. В заключение выступающий отметил, что в период, когда приходится решать серьезные экологические проблемы, судебная власть несет важнейшую ответственность за обеспечение судебной защиты населения и окружающей среды.

62. Представитель Верховного суда Казахстана выступил с сообщением о деятельности, направленной на развитие и укрепление международного сотрудничества судебных органов по экологическим вопросам. Казахстан активно участвует в международных форумах и процессах, связанных с устойчивым развитием и охраной окружающей среды, а также в международном сотрудничестве судебных органов, в частности по вопросам оказания международной правовой помощи; Казахстан выразил согласие принять у себя совещание Международной ассоциации судей и Международной ассоциации работников административного управления судебной системой в сентябре 2019 года. Учитывая важность экологических вопросов, Верховный суд отслеживает и рассматривает качество и количество экологических дел. По всей стране регулярно проводятся учебные курсы для работников судебных органов по вопросам применения экологического права в целях повышения осведомленности и укрепления экспертного потенциала. Возможные пути развития сотрудничества в судебной области могут включать: а) обмен информацией о судебной практике и последними научными и аналитическими правовыми публикациями, содержащими сравнительный правовой анализ; б) регулярные учебные курсы, конференции, вебинары или видеопрезентации на международном и национальном уровнях с участием судей из других стран; и в) ознакомительные поездки для приобретения опыта подготовки и проведения судебных разбирательств по экологическим вопросам. Такая работа позволяет судьям повысить осведомленность о положениях Орхусской конвенции и эффективности их применения, а также будет способствовать развитию судебной и правоохранительной практики и принятию предстоящих поправок к Экологическому кодексу. Кроме того, разрабатывается Административно-процессуальный кодекс, который будет

способствовать дальнейшему укреплению судебного надзора за решениями, действиями и бездействием государственных органов.

63. По итогам обсуждения Целевая группа:

a) приветствовала представленные выступавшими инициативы Сторон и заинтересованных кругов по мониторингу эффективности доступа к правосудию по экологическим вопросам и сбору соответствующих количественных данных о практическом осуществлении положений Конвенции;

b) отметила растущий спрос на количественные данные, связанные с доступом к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;

c) рекомендовала Сторонам, заинтересованным кругам и партнерским организациям поощрять участие общественности в разработке, тестировании и осуществлении инициатив, связанных с цифровизацией доступа к правосудию;

d) рекомендовала Сторонам продолжить разработку специального статистического инструментария для сбора, координации, агрегирования и обработки информации различных поставщиков статистических данных, необходимой для мониторинга осуществления статьи 9 Конвенции и предоставления этой информации в ходе цикла отчетности 2021 года (вопрос XXX типовой формы для подготовки национального доклада об осуществлении);

e) отметила, что такой мониторинг может способствовать углубленному рассмотрению экологического аспекта задачи 3 Цели 16 в области устойчивого развития и призвала Стороны и партнерские организации осуществлять, поддерживать и поощрять аналогичные инициативы;

f) призвала Стороны и партнерские организации в соответствии с решением VI/3 Совещания Сторон содействовать дальнейшему укреплению потенциала и повышению специализации судей, прокуроров, адвокатов, юристов, представляющих общественные интересы, и других правоведов занимающихся экологическими делами.

VI. Утверждение основных итогов и закрытие совещания

64. Рабочая группа согласовала основные итоги совещания (AC/TF.AJ-12/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.
