

**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 шестое совещание**

Женева, 22–23 июня 2022 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня

**Вопросы существа: доступ к правосудию****Доклад о работе четырнадцатого 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 выполнения ряда задач, связанных с поощрением доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ECE/MP.PP/2005/2/Add.3, пп. 30–33)<sup>a</sup>. В этом же решении Целевой группе было поручено представить результаты своей работы Рабочей группе Сторон для рассмотрения и принятия соответствующих мер. На своей седьмой сессии (Женева, 18–21 октября 2021 года) Совещание Сторон продлило мандат Целевой группы с целью проведения дальнейшей работы под руководством Рабочей группы Сторон (см. ECE/MP.PP/2021/2/Add.1, решение VII/3)<sup>b</sup>.

В соответствии с вышеупомянутыми мандатами настоящий доклад Целевой группы о работе ее четырнадцатого совещания (Женева (в смешанном формате), 27–28 апреля 2022 года) представляется для рассмотрения Рабочей группой Сторон на ее двадцать шестом совещании.

<sup>a</sup> URL: <https://unece.org/environmental-policy/events/sixth-session-meeting-parties-aarhus-convention>.

<sup>b</sup> URL: [https://unece.org/environmental-policy/events/Aarhus\\_Convention\\_MoP7](https://unece.org/environmental-policy/events/Aarhus_Convention_MoP7).

\* Настоящий документ был представлен с опозданием в связи с тем, что потребовалось значительное время для установления связи со многими соответствующими докладчиками по поводу его доработки.



## Введение

1. Четырнадцатое 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 в смешанном формате 27 и 28 апреля 2022 года.
2. В совещании приняли участие представители следующих Сторон Конвенции: Австрии, Албании, Армении, Бельгии, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Германии, Грузии, Дании, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Кыргызстана, Литвы, Мальты, Нидерландов, Румынии, Сербии, Словении, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Таджикистана, Финляндии, Франции, Хорватии, Чехии, Швейцарии, Швеции и Эстонии. В совещании также принял участие представитель Канады. В работе совещания от имени Европейского союза приняли участие представители Европейской комиссии. Также присутствовали представители Европейского инвестиционного банка.
3. В работе совещания также приняли участие судьи, представители судебных учреждений и независимых контрольных органов и эксперты из Азербайджана, Албании, Армении, Бельгии, Греции, Ирландии, Испании, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Маврикия, Польши, Республики Молдова, Сербии, Хорватии и Черногории. Некоторые из этих участников представляли Форум судей Европейского союза по вопросам окружающей среды.
4. На совещании присутствовали представители Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Также на совещании присутствовали представители других международных организаций, в частности Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Всемирная комиссия по экологическому праву Международного союза охраны природы и природных ресурсов.
5. В работе совещания приняли участие представители Орхусских центров, международных финансовых учреждений, предпринимательских, профессиональных, научно-исследовательских организаций, а также представители международных, региональных и местных неправительственных организаций (НПО), многие из которых координировали свой вклад в рамках Европейского Эко-Форума.

## I. Открытие сессии и утверждение повестки дня

6. Совещание открыл Председатель Целевой группы г-н Люк Лаврисен (Бельгия).
7. Целевая группа утвердила свою повестку дня, изложенную в неофициальном документе AC/TF.AJ-14/Inf.1<sup>1</sup>.

## II. Главные темы

### A. Доступ к правосудию в делах, связанных с пространственным планированием

8. Открывая обсуждение по данному пункту, Председатель подчеркнул, что пространственное планирование требует учета многочисленных общественных и частных интересов при развитии земельных ресурсов и пространства, а также важности для представителей общественности реализации их права жить в среде,

---

<sup>1</sup> Со всеми документами для четырнадцатого совещания, включая справочные документы, списком участников, заявлениями и сообщениями можно ознакомиться по адресу <https://unece.org/environmental-policy/events/fourteenth-meeting-task-force-access-justice-under-aarhus-convention>.

обеспечивающей их здоровье и благополучие. Пространственное планирование может включать сложные, многоступенчатые процедуры принятия решений, предусматривающие стратегическую экологическую оценку, оценку воздействия на окружающую среду и участие общественности на различных этапах. Доступ к правосудию в сфере пространственного планирования по-прежнему играет важную роль для защиты прав и законных интересов общества, обеспечения соблюдения законов, касающихся окружающей среды, и предотвращения необратимого ущерба окружающей среде. Дела в этой сфере могут подпадать под действие пунктов 2 или 3 статьи 9 Конвенции, в зависимости от их индивидуальных обстоятельств.

9. Представитель Грузии представил национальную законодательную базу, гарантирующую доступ к правосудию в вопросах пространственного планирования, и пояснил, что иницирующие ведомства различаются в зависимости от характера пространственного плана: пространственные планы в Грузии относятся к компетенции Министерства регионального развития и инфраструктуры, автономные региональные планы — к компетенции соответствующей автономной республики, а муниципальные — к компетенции соответствующего муниципалитета. Административная процедура пространственного планирования состоит из двух этапов: утверждение концепции; и утверждение самого плана. Каждый этап проходит через государственные административные процедуры, включая процедуру стратегической экологической оценки. В ходе этих процедур должно быть обеспечено участие общественности и доступ к информации, при этом каждое заинтересованное лицо имеет право на обжалование на всех стадиях административного разбирательства в вышестоящем административном органе, у вышестоящего должностного лица или в суде. Вместе с тем случаи обжалования решений Министерства охраны окружающей среды и сельского хозяйства, как одного из уполномоченных административных органов, редки. В целом суды перегружены различными видами дел, и из-за недостаточного количества судей или отсутствия сторон судебные процессы в ряде случаев затягивались. Принимаются дополнительные меры, направленные на улучшение процесса принятия решений в области пространственного планирования, которые включают разработку электронной системы экологической оценки и передачу полномочий Министерству экономики и устойчивого развития.

10. Представитель Сербии рассказал о правовой базе своей страны, регулирующей процедуру принятия решений в области пространственного планирования, включая стратегическую экологическую оценку и процедуры участия общественности, а также способы получения представителями общественности доступа к правосудию для защиты своих прав и законных интересов в этой области. К таким способам относятся: подача апелляции на решение об утверждении доклада о стратегической экологической оценке; инициирование процедуры оценки конституционности или законности документов по планированию в Конституционном суде (право всех физических и юридических лиц); и подача жалобы Защитнику граждан. Несколько дел, связанных с вопросом интересов общества, выявили проблемы доступа к правосудию в этой области, в частности речь идет о том, что единственным средством правовой защиты от решений о принятии документов по планированию является обращение в компетентные органы с ходатайством инициировать процедуру оценки конституционности или законности таких документов в Конституционном суде. Докладчик отметил необходимость совершенствования законодательства для укрепления доступа к правосудию в этой области и призвал к дальнейшему обмену опытом, передовой практикой и соответствующим законодательством с другими странами.

11. Представитель Мальты сделал сообщение об основных имеющихся возможностях обжалования решений государственных органов в отношении пространственного планирования, касающихся городского развития, планирования и землепользования в стране. Трибунал по пересмотру решений, касающихся планирования и окружающей среды, обладает юрисдикцией для рассмотрения апелляций на решения Управления по окружающей среде и ресурсам и Управления по планированию. Слушания в Трибунале открыты для общественности, и его решения могут быть обжалованы в Апелляционном суде. Апелляции на административные акты государственных ведомств также могут подаваться в Трибунал по

административным делам, который вправе принимать решения, в том числе решения, обязательные для сторон. В некоторых случаях иски о судебном пересмотре административных актов могут также подаваться в гражданские суды на определенных основаниях. Представитель Мальты привел несколько примеров из судебной практики вышеупомянутых органов, отражающих различные сценарии и итоговые решения, расширяющие правоспособность, юрисдикционные основания и применение судебного запрета. Решения соответствующих трибуналов и судов размещаются в Интернете.

12. В ходе последующего обсуждения участники выделили факторы, которые могут повлиять на количество дел, связанных с пространственным планированием, в частности:

a) расширение толкования критериев процессуальной правоспособности для представителей общественности, выступающих за защиту окружающей среды, независимо от их фактического участия в процедуре принятия рассматриваемого решения;

b) создание специализированных трибуналов для рассмотрения таких дел в некоторых странах — участницах Конвенции;

c) разнообразие органов, которые могут рассматривать такие дела, и определение юрисдикции судов и доступных средств правовой защиты в зависимости от признания актов о принятии пространственных планов в качестве индивидуальных административных и нормативных актов в разных странах — участницах Конвенции;

d) плотность населения, что может приводить к увеличению количества конфликтов при пространственном планировании.

13. Представитель Университета Алькала-де-Энарес, Испания, представил законодательную базу, гарантирующую доступ НПО к правосудию для подачи публичного иска против действий или бездействия государственных органов, связанных с вопросами, касающимися окружающей среды. Эти рамки также могут применяться к процедурам пространственного планирования, в том числе в отношении стратегической экологической оценки и возможностей для участия общественности и доступа к информации. Административный суд может рассматривать действия или бездействие органов государственной власти, связанные с пространственным планированием. В соответствии с судебной практикой Верховного суда Испании, планы городского развития рассматриваются как общие нормы или требования, а акты, утверждающие эти планы или их изменения, могут быть признаны недействительными из-за отсутствия стратегической экологической оценки или оценки воздействия на окружающую среду, которые должны быть проведены в соответствии с национальным законодательством. Этот подход уже применялся в ряде случаев судами низшей инстанции. На нескольких примерах из судебной практики докладчик обратил внимание на ряд проблем в этой области, в частности финансовые барьеры для природоохранных НПО, связанные с судебным запретом и получением приказа о сносе постройки, признанной судом незаконной, из-за требования предоставить достаточные гарантии для выплаты компенсации, причитающейся третьим лицам, действующим добросовестно.

14. Представитель НПО «Журналисты за права человека» пояснил недавно пересмотренную законодательную базу и проблемы, связанные с пространственным планированием, включая требование о проведении стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду. В частности, в Северной Македонии был возбужден целый ряд дел, связанных с большим количеством незаконно построенных зданий или элементов зданий без проведения каких-либо оценок, и связанных с этим усилий арендаторов по устранению правовой неопределенности и их легализации. В Боснии и Герцеговине были начаты судебные разбирательства с целью защиты прав и законных интересов возвращающихся на родину лиц на защиту своих домов и сельскохозяйственных угодий в случае строительства автострады, при котором не было принято во внимание их положение и воздействие на уязвимые группы. Докладчик рекомендовал повысить прозрачность процедур стратегической экологической оценки и оценки воздействия на

окружающую среду, создать систему раннего выявления и информирования о вышеупомянутых нарушениях, поддерживать тех, кто сигнализирует о нарушениях, и содействовать созданию сети прокуроров по вопросам, касающимся окружающей среды.

15. Представитель Европейского ЭКО-Форума указал на проблемы для представителей общественности из одной юрисдикции, желающих добиться правосудия по делам, касающимся вопросов пространственного планирования, в другой юрисдикции, на примере острова Ирландия в контексте расхождений, усугубленных выходом Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза (брекзит). В частности, проблемы в трансграничном контексте для представителей общественности могут быть вызваны различиями в уровне расходов, доступе к юридической помощи, объеме рассмотрения, сроках, признании и исполнении судебных решений и ограниченными возможностями для работы в обеих юрисдикциях.

16. В ходе последующей дискуссии участники подчеркнули, что недостатки процедур пространственного планирования, связанные с низким уровнем правоприменения, коррупцией и «нарезкой»<sup>2</sup> проектов, могут нанести непоправимый ущерб окружающей среде и привести к юридической неопределенности прав на незаконно возведенные объекты. Расширение возможностей для представителей общественности добиваться правосудия в таких случаях, поддержка лиц, сигнализирующих о нарушениях, и специализация судов, трибуналов и прокуроров могли бы улучшить соблюдение законов, касающихся окружающей среды, и обеспечить защиту окружающей среды в процессах пространственного планирования.

17. По итогам обсуждения Целевая группа:

a) поблагодарила выступавших и приветствовала обмен опытом, надлежащей практикой и проблемами, связанными с доступом к правосудию по делам, относящимся к пространственному планированию;

b) подчеркнула, что решения по пространственному планированию могут влиять на возможность представителей общественности реализовать свое право жить в среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния, и другие права, предусмотренные Орхусской конвенцией, а также их законные интересы; поэтому судебные механизмы должны быть доступны для представителей общественности, желающих оспорить такие решения, чтобы были защищены права и законные интересы, а также обеспечено соблюдение природоохранного законодательства;

c) отметила, что регулярный анализ административных и судебных жалоб, связанных с пространственным планированием, может помочь улучшить процедуры участия общественности в таких многоэтапных и сложных процессах принятия решений;

d) призвала Стороны принять необходимые законодательные, правоприменительные и другие меры для обеспечения совместимости положений, реализующих положения об участии общественности и доступе к правосудию в соответствии с Конвенцией, касающихся многоэтапной процедуры принятия решений по пространственному планированию, в том числе в отношении стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду;

e) приветствовала принятые несколькими Сторонами меры по расширению возможностей представителей общественности подавать иски, связанные с пространственным планированием, и созданию специализированных судов и трибуналов для рассмотрения таких дел;

f) призвала Стороны принять необходимые законодательные и другие меры для устранения существующих барьеров в доступе к правосудию в сфере

<sup>2</sup> Разделение проекта на части, ни одна из которых не достигает порога, при превышении которого соответствующий разработчик обязан обратиться в орган по планированию и/или охране окружающей среды за заключением экспертизы.

пространственного планирования в отношении доступа общественности к принятым решениям, соблюдения сроков, юрисдикции судов, трансграничных дел, расходов, судебных запретов, средств правовой защиты в случаях незаконно построенных объектов и других вопросов, затронутых докладчиками;

g) призвала Стороны, заинтересованные субъекты и организации-партнеры распространять информацию среди представителей общественности, особенно среди тех, кто находится в уязвимом положении, в отношении доступа к соответствующим процедурам административного и судебного пересмотра и содействовать повышению осведомленности и укреплению потенциала государственных органов, судебных органов и представителей общественности в соответствующей области;

h) постановила продолжать обмен данными, опытом, информацией о проблемах и надлежащей практике в отношении пространственного планирования с использованием механизма отчетности Конвенции, Орхусского информационно-координационного механизма и базы данных о судебной практике.

## **В. Доступ к правосудию по делам, связанным с энергетикой**

18. Открывая обсуждение по данному пункту, Председатель подчеркнул важность темы в контексте быстрого развития процесса принятия решений по вопросам, связанным с энергетикой, и его сложного и многоэтапного характера, включающего процедуры стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду. Судебный и административный контроль в этом отношении может иметь решающее значение для обеспечения того, чтобы такие оценки и процедуры участия общественности, как это требуется, были проведены надлежащим образом, а их результаты должным образом учтены. В разных странах множится количество судебных дел по таким вопросам, в частности дел, связанных с ветряными электростанциями, гидроэлектростанциями и другими проектами в области возобновляемой энергетики, которые подчеркивают существующие проблемы.

19. Судья из Хорватии рассказал о нормативной базе страны, касающейся доступа к правосудию в делах, связанных с энергетикой, и привел два примера в этой области. Первое из них касается ветропарка «Вратаруша II». В нем природоохранная организация оспорила решение Министерства охраны окружающей среды и энергетики о том, что для строительства ветропарка не требуется проведения оценки воздействия на окружающую среду, на том основании, что необходимо учитывать воздействие двух ранее существовавших местных ветропарков<sup>3</sup>. В этом деле Высший административный суд отменил как решение Министерства, так и решение нижестоящего суда, признав необходимым проведение оценки воздействия на окружающую среду. Во втором примере докладчик представил рассмотренное Высшим административным судом дело, касающееся Промышльской малой ГЭС, в котором другая экологическая НПО оспорила решение Министерства охраны окружающей среды и энергетики о том, что строительство малой ГЭС (входящей в сеть из семи таких станций) считается экологически приемлемым. В этом деле Высший административный суд отменил как решение Министерства, так и решение нижестоящего суда, постановив, что, поскольку станцию планируется построить в природоохранной зоне, оценка воздействия на окружающую среду должна проводиться для всех семи гидроэлектростанций<sup>4</sup>.

20. Представитель Верховного суда Албании рассказал о том, как суды применяют Конвенцию для обеспечения доступа к правосудию для представителей общественности в делах, связанных с энергетикой, и обеспечивают соблюдение законодательных положений, запрещающих строительство гидроэлектростанций в природных и водных заповедниках. В частности, административные суды разрешили:

<sup>3</sup> Croatia, High Administrative Court, *Association BIOM, Zagreb v. Ministry of Environmental Protection and Energy*, Judgment No. Usž-4629/2018, 15 May 2020.

<sup>4</sup> Croatia, High Administrative Court, *Association PAN, Karlovc v. Ministry of Environmental Protection and Energy*, Judgment No. Usž-2272/2017, 18 October 2018.

а) нескольким природоохранным НПО и жителям выступить в качестве заинтересованных сторон в деле, возбужденном оператором против Министерства туризма и окружающей среды, чтобы оспорить негативное экологическое заключение в отношении строительства гидроэлектростанции на реке Вьоса<sup>5</sup>; и б) жителям оспорить выдачу энергетическим регулятором лицензии на производство электроэнергии на двух гидроэлектростанциях, расположенных в границах охраняемых территорий<sup>6</sup>. В еще одном деле, по которому вынесла решение Судебная коллегия по административным делам Верховного суда в порядке апелляции, была подтверждена как правоспособность жителей и природоохранной НПО оспаривать строительство и эксплуатацию гидроэлектростанций в долине р. Вальбона, которые могут нанести серьезный ущерб Национальному парку Вальбона, так и условия для судебного запрета<sup>7</sup>.

21. В ходе последующего обсуждения участники отметили необходимость устранения финансовых барьеров для природоохранных НПО при подаче подобных исков с целью улучшения соблюдения экологического законодательства, а также положительную практику учета кумулятивного воздействия ранее существовавших энергетических установок на окружающую среду в определенных районах и воздействия на близлежащие охраняемые природные территории и места обитания.

22. Представитель Армении сообщил о доступе к правосудию в связанных с энергетикой вопросах в Армении, обратив внимание на основные приоритеты правительства в развитии энергетического сектора и соответствующую законодательную базу. Эти приоритеты включают новую модель постепенной либерализации энергетического рынка, стремление обеспечить справедливый доступ к энергии — особенно в сельских районах, а также обновление системы оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с международным правом и появлением новых источников энергии. Например, такая оценка потребуется для некоторых типов солнечных установок в связи с их воздействием на землю и образование отходов. Гидроэнергетика считается второстепенным приоритетом из-за того, что изменение климата ограничивает ее потенциал, ущерба, наносимого речным экосистемам, и воздействия на водоснабжение сельских районов. В связи с требованиями общественности правительство приняло решение более не строить малых гидроэлектростанций на нескольких реках Армении. Вместе с тем промоутеры проектов подали несколько исков против Министерства охраны окружающей среды, чтобы оспорить отказ Министерства в выдаче разрешений на водопользование. Тем не менее в этой области продолжается дискуссия по вопросам восстановления справедливости и выплаты компенсации сообществам ущерба, нанесенного экосистемам гидроэлектростанциями. Эколога-культурная НПО «Хазер» предложила провести исследование того, в какой степени операторы получают прибыль от продажи электроэнергии за счет экологических ресурсов; и в обсуждаемом в настоящее время предложении предложили вернуть уплаченные государству этими операторами налоги пострадавшему населению в качестве альтернативного механизма восстановления справедливости.

23. Представитель Франции представил обзор правовой базы, гарантирующей доступ к правосудию в делах, связанных с энергетикой. Процесс принятия решений в этой области опирается на широкий спектр нормативных актов и отдельных актов в зависимости от источника энергии, способа производства и различных отраслевых требований. Все эти акты являются предметом административного права и могут быть оспорены в Государственном совете. Наиболее репрезентативная группа дел касается возможности представителей общественности оспорить отдельный акт, который

<sup>5</sup> Albania, First Instance Administrative Court of Tirana, *Ayen-ALB v. Ministry of Tourism and Environment*, Judgment No. 80-2021-1696, 28 May 2021.

<sup>6</sup> Albania, First Instance Administrative Court of Tirana, *Eight residents of the administrative unit of Derjan in the municipality of Mat v. Energy Regulatory Entity and Seka Hydropower Ltd.*, Judgment No. 49, 18 January 2021.

<sup>7</sup> Albania, Administrative College of the Supreme Court, *“Land” Association and others v. Ministry of Energy, Ministry of Environmental Protection and Energy, National Environmental Agency and others*, Judgment No. 322-2021, 21 July 2021.

может разрешать эксплуатацию энергоустановки. Такой акт может иметь форму единого экологического разрешения, регулирующего воздействие на окружающую среду морского ветропарка, теплоэлектростанции или солнечного фотоэлектрического парка, или комплексного разрешения в случае проекта в области морской возобновляемой энергетики. Законность разрешения может быть оспорена на основании отсутствия или недостатков процедуры участия общественности или его несоответствия природоохранному законодательству. Заявитель должен продемонстрировать законный интерес, который был в значительной степени признан и напрямую связан с проектом. Некоторые НПО, выступающие в защиту окружающей среды, могут считаться в достаточной степени заинтересованными. Судебные разбирательства должны увязывать права третьих сторон и обеспечивать правовую определенность проектов. Поэтому судебные полномочия были скорректированы таким образом, чтобы позволить государственному органу рассматривать неколлизионные иски и корректировать свое решение в ходе разбирательства по указанию суда, которое должно быть предоставлено в установленные сроки. Дальнейшая эволюция энергетического сектора может повлечь за собой новые проблемы, касающиеся сокращения выбросов парниковых газов, государственной энергетической политики и несоблюдения такой политики и общего интереса общества к развитию возобновляемой энергетики. Хотя доступ к правосудию остается важной гарантией защиты экологических прав, необходимо также уделить особое внимание поощрению участия общественности и предотвращению конфликтов в этой области.

24. Разделяя точку зрения НПО, представитель Ассоциации экологического права «Гута» представил три конкретных примера, иллюстрирующих обеспокоенность гражданского общества соблюдением обязательств по участию и надлежащего учета результатов научных оценок в процедурах выдачи разрешений на расширение деятельности по захоронению промышленных отходов в глубоких геологических формациях во Франции, оценку пригодности площадки для строительства атомной электростанции в Венгрии и принятия Европейской комиссией таксономии климатических делегированных актов. Докладчик подчеркнул, что организации, действующие в общественных интересах и отвечающие требованиям Конвенции о «достаточной заинтересованности», должны восприниматься в таких случаях как партнеры, чтобы предотвратить долгосрочные затраты и риски, особенно в секторах, где высокая вероятность коррупции и конфликта интересов ставит под вопрос стандарты охраны окружающей среды и общественной безопасности.

25. Представитель НПО Ökobilgo и «Правосудие и окружающая среда» сделал сообщение о вариантах оспаривания национальных энергетических и климатических планов и решений по стратегическим экологическим оценкам в различных государствах — членах Европейского союза, отметив, что эти планы не всегда требуют проведения такой оценки, а также не имеют нормативного характера. Со ссылкой на информацию, полученную в ходе недавнего опроса экспертов по экологическому праву в восьми странах (Австрия, Болгария, Венгрия, Испания, Румыния, Словения, Хорватия и Эстония), докладчик отметил, что средства правовой защиты в отношении национальных планов в области энергетики и климата сильно различаются, а возможность оспорить национальные планы в области энергетики и климата была выявлена только в Болгарии, Испании, Румынии и Эстонии. По результатам обследования 2020 года, посвященного вопросам проведения стратегической экологической оценки в девяти странах (Австрия, Болгария, Хорватия, Чехия, Эстония, Венгрия, Румыния, Словения и Испания), в большинстве указанных стран какие-либо средства правовой защиты для НПО отсутствовали, например из-за отсутствия нормативного характера таких оценок или доступа к информации о них. Только в Болгарии, Испании, Словении и Эстонии решения о стратегической экологической оценке могут быть оспорены при определенных обстоятельствах, в основном в рамках административной процедуры или на основании оспариваемого акта об утверждении такой оценки<sup>8</sup>. НПО «Правосудие и окружающая среда» призвала

<sup>8</sup> Justice and Environment, Assessing the Impacts on Climatic Factors: Recommendations for Improving Strategic Environmental Assessments – Comparative Study (n.p., 2020). URL:

к проведению проверки всех стратегий и рамочных программ в рамках стратегической оценки воздействия на окружающую среду; повышению прозрачности; расширению консультаций; и предоставлению средств правовой защиты для оспаривания решений по стратегической экологической оценке во всех странах.

26. Затем участники поделились различным опытом о том, могут ли планы, программы и решения по стратегической экологической оценке быть предметом судебного пересмотра, а также об объеме и стандартах такого пересмотра в соответствующих юрисдикциях. Было отмечено, что право оспаривать решения по стратегической экологической оценке может играть важную роль в обеспечении доступа к правосудию в области пространственного планирования, что обсуждалось ранее, и доступа к правосудию в делах, связанных с энергетикой.

27. Затем Целевая группа:

a) выразила благодарность выступавшим и приветствовала обмен опытом, передовой практикой и информацией о проблемах в части доступа к правосудию в делах, связанных с энергетикой, а также пополнение базы данных судебных дел новыми соответствующими решениями;

b) призвала Стороны принять необходимые законодательные, правоприменительные и другие меры для обеспечения совместимости между положениями национального законодательства, регулирующими доступ к информации, процедуры участия общественности и доступа к правосудию в соответствии с Конвенцией, связанные с многоэтапной процедурой принятия решений по вопросам, касающимся энергетики, в том числе в отношении стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду;

c) отметила, что регулярный анализ дел, связанных с энергетикой, может помочь в решении проблем и улучшить процедуры участия общественности в процессах принятия решений и доступа к правосудию в этой области, и предложила Целевой группе обсудить объем и методологию такого анализа;

d) призвала Стороны принять необходимые законодательные и иные меры для устранения существующих барьеров в доступе к правосудию по делам, связанным с энергетикой, в отношении критериев процессуальной правоспособности, соблюдения сроков, ограниченного объема рассмотрения, компенсации ущерба, размера затрат и механизмов помощи, использования результатов научных оценок и других вопросов, затронутых докладчиками;

e) постановила продолжать обмен данными, опытом, информацией о проблемах и надлежащей практике в отношении судебных процессов в защиту общественных интересов с использованием механизма отчетности Конвенции, Орхусского информационно-координационного механизма и базы данных о судебной практике.

### **III. Обзор недавних и предстоящих изменений**

28. В ходе обсуждения последних и предстоящих изменений участники поделились опытом осуществления третьего основного элемента Конвенции, в том числе в условиях коронавирусной болезни (COVID-19), в отношении: a) судебных разбирательств в общественных интересах и коллективного возмещения ущерба; b) правосубъектности; c) своевременности; и d) расходов и доступа к механизмам оказания помощи. Председатель обратил внимание участников на информационный документ 2, в котором представлен анализ состояния дел и препятствий, возникающих при выполнении статьи 9 Конвенции.

29. Представитель Болгарии сделал сообщение о доступе к процедурам судебного пересмотра в стране, подчеркнув, что к экологическим вопросам неприменимы никакие специальные правила. Болгарское законодательство предоставляет заинтересованным представителям общественности право оспаривать в суде как меры

общего характера, такие как планы управления охраняемыми территориями, так и нормативные административные акты (например, подзаконные акты). Большинство дел, связанных с охраной окружающей среды, относится к юрисдикции административных судов и должно рассматриваться в разумные сроки. Апелляционная жалоба на административное решение имеет приостанавливающее действие, если только административный орган или закон не разрешил предварительное исполнение. Такое исполнение также может быть обжаловано отдельно. Что касается расходов, то за судебное разбирательство не должны взиматься плата или пошлина, кроме как в особых случаях, таких как дифференцированные налоги за подачу кассационной жалобы или подачу административных дел с материальным интересом. Полностью применим принцип «проигравший платит». Правовая помощь предоставляется за счет государственного бюджета с целью гарантирования равного доступа к правосудию для всех лиц по уголовным, гражданским и административным делам во всех судебных инстанциях.

30. Представитель Дании рассказал о нескольких способах, которые могут быть использованы представителями общественности для обеспечения соблюдения администрацией экологического законодательства, среди которых: обращение к парламентскому комиссару; средства правовой защиты через такие специализированные трибуналы, как Совет по рассмотрению жалоб, связанных с окружающей средой и продуктами питания, или высокий административный орган; административный надзор и напоминание; контроль со стороны судебных органов. Нормативная база также предусматривает возможность для лиц, имеющих одинаковые требования, подавать групповой (коллективный) иск против частного лица или государственного органа, при условии установления судами квалифицирующих условий для такого иска. Сроки могут различаться в зависимости от способа и в среднем составляют 6,3 месяца для судебного пересмотра, 6 месяцев от использования средств правовой защиты, а также различное время для административного надзора и напоминания и обращения к парламентскому уполномоченному. Большинство способов могут использоваться бесплатно, за исключением судебного рассмотрения, где судья может определить стоимость для проигравшей стороны. Бесплатную юридическую помощь могут получить физические и юридические лица при определенных условиях. Частные лица также могут покрыть свои расходы за счет страхования юридической помощи.

31. Представитель Европейского союза рассказал о событиях, связанных с выполнением обязательств по улучшению доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в Европейском союзе и его государствах-членах, согласно соответствующим сообщениям Европейской комиссии<sup>9</sup>. Что касается доступа к правосудию на уровне Европейского союза, то новые изменения, внесенные поправкой к Орхусскому регламенту<sup>10</sup> (действующему в настоящее время), будут касаться материального объема исков, персональных критериев правоспособности и новых сроков судопроизводства. Также продолжается работа по улучшению доступа общественности к правосудию для оспаривания мер государственной помощи, которые противоречат законам Европейского союза, касающимся окружающей среды. Дополнительные приоритеты включают интеграцию законодателями Европейского союза положений о доступе к правосудию в соответствующие законодательные предложения по вопросам, касающимся окружающей среды (см. предложения, касающиеся качества воды, предназначенной для потребления человеком, климатического законодательства, промышленных выбросов, качества воздуха и др.); обеспечение правильного применения государствами-членами вторичного законодательства Европейского союза и пересмотр своих национальных законодательных и нормативных положений с целью устранения барьеров в доступе к правосудию; и гарантирование национальными судами права на эффективное

<sup>9</sup> См. COM(2020) 643, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52020DC0643&qid=1654874195418>; и COM(2021) 400, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52021DC0400&qid=1654874337568>.

<sup>10</sup> Регламент (ЕС) № 2021/1767 Европейского парламента и Совета от 6 октября 2021 года об изменении Регламента № 1367/2006 о применении положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, к учреждениям и органам Сообщества, *Official Journal of the European Union*, L 356 (2021), pp. 1–7.

средство правовой защиты. Другие инициативы включают обновленное уведомление Комиссии о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды<sup>11</sup>, предложения по Регламенту о «зеленых» исках и Регламенту о борьбе с обезлесением, а также пересмотренную новую Рекомендацию 2022 года относительно государственной помощи в области климата, охраны окружающей среды и энергетики<sup>12</sup>.

32. Представитель НПО «Клиника экологического права» выступил с сообщением о развитии и систематических проблемах в судебном процессе в общественных интересах в Сербии по вопросам, касающимся окружающей среды. Первое дело касалось обжалования отказа государственного органа признать статус истцов как стороны с противоположным интересом в административной процедуре продления лицензии на проведение детальных геологических исследований. В ходе разбирательства суд вынес временный судебный запрет на продолжение подобных изысканий до вынесения решения по данному делу. Второе дело касалось стратегического судебного процесса, в котором жители, проживающие рядом с теплоэлектростанцией, угольным отвалом и золоотвалом, в феврале 2021 года подали четыре иска, требуя защиты своих прав человека, устранения источников опасности и компенсации за нематериальный и материальный ущерб. Процесс подготовки к подаче иска длился 15 месяцев из-за необходимости сбора необходимой информации о состоянии окружающей среды, здоровья и промышленной безопасности по запросам государственных органов и обжалования отказов в предоставлении такой информации в Управления уполномоченного по информации общественного значения и защите персональных данных. Еще один вопрос, который был поднят в таких делах, касается соблюдения сроков судебного рассмотрения, поскольку ни одно из разбирательств не продвинулось далее подготовительных слушаний, несмотря на то, что они были признаны срочными в соответствии с Законом об охране окружающей среды.

33. Представитель организации «Клиент-Земля» выступил с сообщением о проблемах и возможных решениях проблемы отсутствия эффективного доступа к правосудию для оспаривания нарушений природоохранного законодательства государственными и частными лицами в государствах — членах Европейского союза (пункты 3 и 4 статьи 9 Конвенции). Несмотря на различия между государствами-членами, основные препятствия, требующие принятия законодательных мер, включают: отсутствие процессуальной правоспособности и ограничения на объем рассмотрения; недоступно высокие затраты; и недостаточный стандарт рассмотрения таких дел. Эти вопросы можно решить путем включения положений о доступе к правосудию в отраслевые законы Европейского союза. До настоящего времени попытки включить такие положения (например, об одноразовых пластмассовых изделиях и питьевой воде) были недостаточными, чтобы оказать влияние на людей и состояние окружающей среды на местах. Вместе с тем существуют возможности для включения положений о доступе к правосудию в законодательные предложения Европейского союза, в том числе в отношении климата, обезлесения, восстановления природы, качества воздуха, химических веществ и устойчивых продовольственных систем. Представитель призвал делегатов поддержать включение таких положений в законодательство Европейского союза, чтобы активизировать применение и контроль за соблюдением природоохранного законодательства и правозащитных норм.

34. В других выступлениях представители НПО привели примеры текущей ситуации и влияния сохраняющихся проблем, связанных с доступом к правосудию для представителей общественности в Армении, Ирландии, Северной Македонии и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии.

35. В продолжение дискуссии о сохраняющихся проблемах в области доступа к правосудию Председатель предложил участникам обсудить возможные решения в этой области. Он обратил внимание делегатов на информационный документ 3, в котором представлен проект вопросника о мерах по обеспечению эффективного

<sup>11</sup> Уведомление Комиссии о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, *Official Journal of the European Union*, С 275 (2017), pp. 1–39.

<sup>12</sup> Сообщение Комиссии, Рекомендация 2022 года относительно государственной помощи в области климата, охраны окружающей среды и энергетики, *Official Journal of the European Union*, С 80/1 (2022), pp. 1–89.

доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и предложил Сторонам и заинтересованным сторонам представить свои замечания. Участники предложили включить в него информацию о трудностях в реализации таких мер.

36. Далее Председатель предложил участникам высказать свои мнения относительно будущей работы Целевой группы в текущий межсессионный период в соответствии с решением VII/3 (ECE/MP.PP/2021/2/Add.1). Участники также предложили продолжать уделять особое внимание доступу к правосудию, связанному с пространственным планированием и принятием решений, связанных с энергетикой (включая процессуальную правоспособность и средства правовой защиты), и соответствующему доступу к правосудию в стратегических экологических оценках и в трансграничных контекстах, а также мерам по противодействию стратегическим искам против участия общественности и прогрессу в реализации планов действий, связанных с доступом к правосудию. Что касается последнего вопроса, Председатель пояснил, что анализ последних и предстоящих событий в области доступа к правосудию в странах является постоянным пунктом повестки дня.

37. По итогам обсуждения Целевая группа:

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

b) подчеркнула необходимость дальнейшей работы по устранению сохраняющихся барьеров, связанных с расходами, доступом к механизмам помощи и сроками рассмотрения, и решили провести исследование для выявления возможных решений и передового опыта по преодолению этих барьеров;

c) приняла к сведению проект вопросника и решила представить окончательные замечания к 16 мая 2022 года;

d) поручила секретариату, в консультации с Председателем, обновить, при необходимости, и распространить вопросник для сбора требуемой информации к 1 ноября 2022 года и предложила Председателю сообщить на пятнадцатом совещании Целевой группы (Женева, март 2023 года) о результатах обследования;

e) призвала Стороны продолжать национальные многосторонние диалоги для обсуждения решений по устранению барьеров в доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, выявленным через механизмы соблюдения и отчетности в рамках Конвенции;

f) постановила, что на совещании Целевой группы в 2023 году будет продолжено рассмотрение вопросов доступа к правосудию в делах, связанных с оспариванием действий или бездействия, которые противоречат требованиям разрешений или законам, касающимся окружающей среды, в частности в отношении следующих вопросов: пространственное планирование и дела, связанные с энергетикой (в том числе процессуальной правоспособности и средствах правовой защиты); доступ к правосудию в процедурах стратегической экологической оценки и в трансграничном контексте; и меры по недопущению стратегических судебных исков против участия общественности.

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

38. 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.

39. Открывая обсуждение вопроса об использовании инициатив электронного правосудия, современных цифровых технологий и других инициатив для обеспечения доступа к правосудию, Председатель обратил внимание на Обновленные рекомендации по более эффективному использованию электронных информационных

инструментов (ECE/MP.PP/2021/2/Add.2), недавно принятые Совещанием Сторон Конвенции.

40. Представитель Европейского союза сделал сообщение о соответствующих изменениях на портале eJustice<sup>13</sup>, который призван облегчить применение законодательства Европейского союза и обеспечить единую точку входа для всех вопросов и процедур, связанных с правосудием. Отдельный раздел портала посвящен информации о доступе к правосудию по экологическим вопросам и содержал обновленные фактологические бюллетени eJustice для государств — членов Европейского союза<sup>14</sup>, которые были подготовлены после тщательной проверки качества. Фактологические бюллетени содержат информацию о состоянии выполнения законодательства Европейского союза о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, установили систему показателей, показывающих основные системные недостатки, внесли вклад в Программу действий по охране окружающей среды и Обзор выполнения природоохранных мероприятий, а также предоставляют общественности информацию о доступе к процедурам рассмотрения в случае споров по экологическим вопросам.

41. Представитель Таджикистана выступил с сообщением о работе Национального центра законодательства при Президенте Таджикистана по предоставлению представителям общественности доступа к правовой информации по экологическим, судебным и научным вопросам через официальный сайт<sup>15</sup>, инструменты социальных сетей и традиционные СМИ. Центр предоставляет открытый доступ к национальному законодательству, ведет реестр научных юридических публикаций и способствует пропаганде правовых знаний путем распространения других публикаций, видеоматериалов и новостей.

42. Представитель Европейского экологического бюро (также выступавший от имени Европейского ЭКО-Форума) сделал доклад об опыте цифровизации доступа к правосудию на основе результатов исследования «Правосудие и окружающая среда», в котором была изучена ситуация в Австрии, Болгарии, Венгрии, Греции, Ирландии, Чехии и Эстонии. Что касается режима работы судов, то после первоначального перерыва на начальном этапе пандемии частично слушания возобновились в режиме онлайн. Онлайн-формы предоставили новые возможности доступа, но также вызвали озабоченность в отношении процедурных гарантий, права на эффективное представительство и права быть услышанным, наряду с озабоченностью по поводу ограниченного доступа в некоторых случаях. В последние годы также были приняты меры по содействию онлайн-доступу к законам и судебным решениям, хотя такой доступ обеспечивается через широкий спектр различных онлайн-платформ и электронных систем управления делами. Среди положительных изменений — обновление портала Европейского союза eJustice, предоставление правовой информации на нескольких языках и внедрение систем автоматического уведомления об апелляциях и сроках. Докладчик призвал активно распространять доступную в режиме онлайн правовую информацию, развивать легкодоступные национальные базы данных судебных решений, объединяющих информацию всех уровней и судов, и оказывать помощь населению, чтобы сократить до минимума цифровой разрыв.

43. Кроме того, Целевая группа рассмотрела последние изменения, касающиеся специализации судей и других специалистов в области права окружающей среды. Председатель подтвердил важность подготовки сотрудников судебных и других контрольных органов по праву окружающей среды и включения, насколько это возможно, вопросов доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и экологических рисков в учебные программы соответствующих учебных заведений. Обмен опытом и взаимное обучение также стали краеугольным камнем международного сотрудничества между судебными органами.

44. В этой связи Председатель проинформировал участников о том, что совещанию Целевой группы предшествовал судебный коллоквиум «Судебное рассмотрение дел,

<sup>13</sup> См. URL: <https://e-justice.europa.eu/home?action=home&plang=en>.

<sup>14</sup> См. URL: [https://e-justice.europa.eu/300/EN/access\\_to\\_justice\\_in\\_environmental\\_matters](https://e-justice.europa.eu/300/EN/access_to_justice_in_environmental_matters).

<sup>15</sup> См. URL: <http://mmk.tj/>.

связанных с изменением климата и качеством воздуха»<sup>16</sup> (Женева, 26–27 апреля 2022 года) в соответствии с решением VII/3 Совещания Сторон Конвенции. Председатель поблагодарил организации-партнеры, в частности ЮНЕП, Всемирную комиссию по экологическому праву Международного союза охраны природы, Глобальный судебный институт по окружающей среде, Форум судей Европейского союза по вопросам окружающей среды и Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, за активную поддержку в организации этого мероприятия совместно с Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК). Судебный коллоквиум предоставил возможность оценить прогресс и проблемы, обменяться мнениями по путям эффективного рассмотрения дел, связанных с изменением климата и качеством воздуха, и укрепить сотрудничество судебных органов (резюме Председателя судебного коллоквиума см. в приложении ниже).

45. Представитель Апелляционного трибунала по вопросам окружающей среды и землепользования Маврикия рассказал о работе Апелляционного трибунала — специализированного квазисудебного органа, который рассматривает апелляционные жалобы по вопросам, касающимся окружающей среды и землепользования, против ряда государственных органов. Процесс подачи апелляции через Трибунал является гибким, при этом на практике плата не взимается ни при подаче апелляции, ни с проигравшей стороны. Процедура предусматривает посредничество, судебные запреты и слушания. Правоспособность апеллянтов занимает центральное место в апелляционном процессе в Трибунале, при этом несколько дел по вопросам окружающей среды касались толкования критериев «потерпевшей стороны» и открывали двери для судебных разбирательств в защиту общественных интересов. Недавние подвижки в судебной практике Верховного суда и законодательстве в сфере землепользования (пространственное планирование) значительно ограничили доступ к Трибуналу, разрешив подавать апелляционные жалобы только тем, чья заявка на получение разрешения не была одобрена, и тем, кто подал заявление об обеспокоенности по результатам общественной инспекции. Решения Трибунала должны быть приняты не позднее чем через 90 дней после начала слушаний, если отсутствуют уважительные причины для иного и с согласия сторон. Для обеспечения соблюдения сроков процедуры и в соответствии с последними изменениями Трибунал также должен рассмотреть апелляционную жалобу в течение 15 дней после получения всех необходимых документов, чтобы установить, была ли апелляционная жалоба необоснованной или надуманной, и, в зависимости от результатов рассмотрения, может не принять ее. Несколько решений Трибунала были обжалованы в Верховном суде и лишь несколько — в Судебном комитете Тайного совета.

46. Представитель Комиссии по оценке деятельности судей Армении рассказал о потенциальной пользе содействия внутренней специализации судей в вопросах окружающей среды и принятии законодательных поправок, необходимых для этой цели, а также подчеркнул важность специальных программ обучения для специализированных судей для получения надлежащих знаний и опыта.

47. Представитель ЮНЕП представил доклад о выводах, сделанных в выпуске 2021 года «Экологические суды и трибуналы: руководство для политиков» (готовится к изданию), подготовленном в сотрудничестве с Азиатско-Тихоокеанским центром экологического права при Национальном университете Сингапура и Гентским университетом (Бельгия), официальное представление которого запланировано на ближайшее время. Доклад показывает, что в период 2016–2021 годов количество экологических судов и трибуналов увеличилось, они стали более сложными и адаптированными к изменившимся условиям, и в различных системах запланирован ряд реформ, способствующих их созданию, а также программы обучения. Использование современных цифровых технологий, внедренных в контексте пандемии, позволило расширить доступ к правосудию и повысить его эффективность, а также сократить расходы и количество нерассмотренных дел — и эта работа, безусловно, будет продолжена. Еще одной новой тенденцией стало слияние нескольких трибуналов и институтов. Сохраняются проблемы, связанные с недостаточным потенциалом для обеспечения контроля за соблюдением

<sup>16</sup> Дополнительную информацию можно найти по адресу URL: <https://unece.org/environmental-policy/events/2022-judicial-colloquium>.

природоохранного законодательства, цифровым разрывом и низкой политической приоритетностью этого вопроса, что сужает возможности для обучения и приводит к недостаточности бюджета, инфраструктуры, людских ресурсов и безопасности сотрудников судебных органов. Поэтому успешное создание и функционирование экологических судов и трибуналов должно основываться на независимости, гибкости, вовлечении неюридических лиц, принимающих решения, использовании альтернативных механизмов разрешения споров, цифровизации процедур, правоприменительных полномочий и адекватных ресурсов.

48. В ходе последующего обсуждения участникам была представлена информация о: а) мерах, принятых во Франции для создания региональных центров, специализирующихся на экологических правонарушениях в апелляционных судах, которые будут компетентны рассматривать серьезные экологические преступления и гражданские дела о компенсации экологического ущерба, а также поощрять сотрудничество между судебными органами и администрацией для усиления контроля за соблюдением природоохранного законодательства и установления экологического ущерба в сложных делах; б) предложении по пересмотру Директивы Европейского союза по борьбе с преступлениями против окружающей среды; и с) опыте Нидерландов по предоставлению технической помощи судам Фондом независимых судебных экспертов по законодательству в области окружающей среды и планирования.

49. Представитель организации «Клиент-Земля» рассказал об опыте продвижения специализации защищающих общественные интересы адвокатов в области экологического права, а также о проделанной организацией работе и преимуществах проекта Программы LIFE «Доступ к правосудию для более зеленой Европы». Рассчитанный на три года проект, запущенный в июле 2017 года, направлен на развитие образования и повышение осведомленности специалистов в области права о доступе к правосудию по экологическим вопросам в следующих целевых странах: Австрии, Венгрии, Германии, Испании, Польше, Словакии, Франции и Эстонии. Результатом этой работы стали национальные методические пособия по доступу к правосудию, цифровая информационная платформа с функцией «задать вопрос юристу», база данных защищающих общественные интересы адвокатов, работающих в области экологического права, информационный бюллетень, руководство по правилам доступа к правосудию и судебным решениям в Европейском союзе, вебинары/тренинги в целевых странах и итоговая конференция в масштабах всего Европейского союза. Результатом осуществления проекта стало повышение уровня знаний и осведомленности о доступе к правосудию и Орхусской конвенции, а также изменение восприятия, диалог и сотрудничество между специалистами в области права.

50. Представитель Экофорума Узбекистана рассказал о ведущейся в стране работе по расширению участия общественности в процедурах принятия решений, что позволит более тесно согласовать действующие в Узбекистане процедуры с положениями Конвенции и различными возможностями для представителей общественности по защите своих экологических прав, включая обращение в вышестоящие государственные органы, к омбудсмену и в суды. Для обеспечения соблюдения природоохранного законодательства представители общественности также могут осуществлять общественную экологическую инспекцию и общественный контроль, а также подавать коллективные обращения через СМИ и специальный онлайн-портал. В качестве примера следует отметить, что такие инструменты сыграли важную роль в укреплении защиты некоторых охраняемых территорий и природных объектов.

51. Открывая обсуждение мер по недопущению стратегических судебных исков против участия общественности, Председатель подчеркнул, что такие иски могут представлять собой серьезное препятствие для представителей общественности, стремящихся получить доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и злоупотребление системой правосудия, противоречащее нескольким положениям Конвенции, включая восемнадцатый пункт ее преамбулы, пункт 8 статьи 3 и статью 9.

52. Представитель НПО «Правосудие и окружающая среда» (также выступавший от имени Европейского ЭКО-Форума) рассказал о работе Коалиции против

стратегических судебных исков против участия общественности в Европе. Проведенный Коалицией против стратегических исков анализ, показывает, что количество таких исков по всей Европе ежегодно увеличивается. Другое исследование, подготовленное организацией «Правосудие и окружающая среда»<sup>17</sup>, которое охватывает Австрию, Бельгию, Болгарию, Венгрию, Испанию, Литву, Хорватию и Эстонию, показало, что практически ни одна страна не ввела конкретных мер (раннее выявление, перенос бремени доказывания и т. д.) в этой области и в целом налицо нехватка специальных законов и процессуальных правовых инструментов, предупреждающих такие иски. Также отмечается повсеместное низкое влияние международного права и недостаточная защита лиц, сигнализирующих о нарушениях. Для решения этих проблем Европейский союз приступил к реализации ряда мер: в частности, были опубликованы «дорожная карта» и законопроект по борьбе с неправомерными судебными разбирательствами и связанными с ними онлайн-публичными консультациями<sup>18</sup>. Одновременно с этим Совет Европы разрабатывает рекомендации по таким защитным мерам. Коалиция продолжает выступать за гармонизацию законов, препятствующих неправомерным искам, чтобы сделать правовую базу предсказуемой для потерпевших; реформу правовых рамок Европейского союза/международного частного права; декриминализацию диффамации и приведение других криминализирующих высказывания законов в соответствие со стандартами прав человека; полное выполнение соответствующей директивы Европейского союза после ее вступления в силу; поддержку пострадавших от таких исков; создание и поддержку независимых органов; внедрение профессиональных стандартов для юристов и юридических фирм; повышение осведомленности и профессиональную подготовку заинтересованных сторон; и сбор данных по таким искам. Он вновь отметил важность пункта 8 статьи 3 Конвенции и механизмов соблюдения и быстрого реагирования, предусмотренных Конвенцией, для содействия предотвращению случаев неправомерного судебного разбирательства и борьбе с ними.

53. Несколько представителей НПО привели примеры того, как стратегические иски против участия общественности и другое давление, с которым сталкиваются НПО, например в Комиссии по обжалованию отказов в выдаче разрешений на строительство, Контрольном управлении правительства и других контрольных органах, могут оказывать сдерживающее воздействие для участия и поиска справедливости, а также подрывать верховенство закона в вопросах, касающихся окружающей среды.

54. В ходе последующей дискуссии участники были ознакомлены с информацией о проводимой Европейским союзом работе в целях защиты лиц, сообщающих о нарушениях, и других защитников окружающей среды в связи с предложениями о разработке директивы, касающейся проблем стратегических исков против участия общественности и экологических преступлений, и обсудили продолжение работы Целевой группы в этой области.

55. Целевая группа отметила, что принятие Совещанием Сторон решения VII/9 о механизме быстрого реагирования для рассмотрения случаев, связанных с пунктом 8 статьи 3 Орхусской конвенции (ECE/MP.PP/2021/2/Add.1), является весьма позитивным шагом в деле укрепления осуществления Конвенции.

<sup>17</sup> Justice and Environment, *Comparative Study on SLAPPs in a few selected European Union member States* (n.p., 2021). URL : [http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/2021/SLAPP\\_Comparative\\_study\\_final\\_for\\_web.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2021/SLAPP_Comparative_study_final_for_web.pdf).

<sup>18</sup> См. URL: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders_en).

56. По итогам обсуждения Целевая группа:

a) приветствовала инициативы Сторон и заинтересованных субъектов, о которых сообщили выступавшие, направленные на содействие эффективному доступу к правосудию путем: i) внедрения инициатив в области электронного судопроизводства, современных цифровых технологий и других инструментов; ii) содействие специализации судебных органов и других профессиональных юристов в области экологического права; и iii) введение мер по недопущению стратегических судебных исков против участия общественности;

b) призвала Стороны продолжать улучшать распространение информации о доступе к процедурам административного и судебного пересмотра в соответствии с Обновленными рекомендациями по более эффективному использованию электронных информационных инструментов, принятыми Совещанием Сторон Конвенции на его седьмой сессии (Женева, 18–21 октября 2021 года), с учетом проблем, отмеченных выступавшими;

c) рекомендовала Сторонам, заинтересованным кругам и организациям-партнерам поощрять участие общественности в разработке, тестировании и осуществлении инициатив, связанных с цифровизацией доступа к правосудию и учитывать потребности, связанные с доступом к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;

d) призвала Стороны в соответствии с решением VII/3 Совещания Сторон содействовать дальнейшему укреплению потенциала и повышению специализации судей, прокуроров, адвокатов, юристов, представляющих общественные интересы, и других правоведов, занимающихся экологическими делами, и выделять достаточные ресурсы для этих целей;

e) приветствовала меры, предпринятые Сторонами для недопущения стратегических исков против участия общественности, в том числе путем введения мер раннего выявления, гарантий для лиц, сигнализирующих о нарушениях, и других защитников окружающей среды, связанные с сотрудничеством в уголовном процессе, переносом бремени доказывания, инициированием общественных консультаций, и другие меры, о которых говорили выступавшие;

f) призвала Стороны и заинтересованные круги продолжать обмен информацией, опытом, информацией о проблемах и передовой практикой для продвижения мер по недопущению стратегических исков против участия общественности через механизм отчетности Конвенции, Орхусский информационный центр, включая его библиотеку по защите защитников окружающей среды, базу данных по судебным решениям и другие соответствующие инструменты;

g) отметила необходимость сотрудничества между Специальным докладчиком по вопросу о защитниках окружающей среды в рамках Орхусской конвенции и Целевой группой в соответствии с их мандатами (ECE/MP.PP/2021/2/Add.1, соответственно решения VII/9, приложение, и VII/3).

## V. Утверждение основных итогов и закрытие совещания

57. Целевая группа просила секретариат в консультации с Председателем доработать доклад и включить в него согласованные итоги, представленные Председателем на совещании (АС/TF.AJ-14/Inf.4). Председатель поблагодарил выступавших, участников, секретариат и устных переводчиков и закрыл совещание.

## Приложение

### Судебный коллоквиум по теме: «Рассмотрение в суде дел, связанных с изменением климата и качеством воздуха»

#### Резюме Председателя

#### Введение

1. Судебный коллоквиум «Рассмотрение в суде дел, связанных с изменением климата и качеством воздуха» был проведен Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК) в Женеве 26 и 27 апреля 2022 года в сотрудничестве с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Это мероприятие было организовано также в сотрудничестве со Всемирной комиссией по праву окружающей среды Международного союза охраны природы, Глобальным судебным институтом по окружающей среде, Организацией по сотрудничеству и безопасности в Европе, Форумом судей Европейского союза по окружающей среде и другими партнерами. Это мероприятие было организовано в соответствии с решением VII/3 Совещания Сторон Конвенции ЕЭК о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) (ECE/MP.PP/2021/2/Add.1).

2. В работе судебного коллоквиума приняли участие представители судебных органов, учебных заведений по подготовке судей и других контрольных органов из Азербайджана, Албании, Армении, Бельгии, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Бразилии, Германии, Греции, Грузии, Индонезии, Ирландии, Испании, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Маврикия, Нидерландов, Польши, Республики Молдова, Сербии, Франции, Хорватии и Черногории. На совещании присутствовали также эксперты в области конституционного права окружающей среды и экологического права. Коллоквиум проходил под председательством г-на Люка Лаврисена (Бельгия), председателя Целевой группы по доступу к правосудию.

3. Коллоквиум предоставил возможность оценить прогресс и проблемы, обменяться мнениями по путям эффективного рассмотрения дел, связанных с изменением климата и качеством воздуха. Участники обсудили роль Орхусской конвенции в этом контексте и ее связь с Конвенцией ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Конвенции по воздуху), международным изменением климата и правом прав человека.

#### I. Общий контекст

4. Испытывая озабоченность в связи с усилением воздействия на здоровье человека и его благополучие загрязнения воздуха и изменения климата, представители общественности все чаще обращаются в суды и другие независимые надзорные органы в целях защиты своих прав и законных интересов, представления жалоб в связи с недостаточными действиями государства в области климата и чистого воздуха, а также обеспечения соблюдения внутреннего законодательства в области окружающей среды.

5. Решения по этим делам выносились на основе национальных правовых рамок по климату и качеству воздуха, которые регламентируют действия государственных органов и частных организаций, процедуры принятия решений и доступ к информации по этим вопросам. Такие рамки могут различаться между собой, а также между странами и экономическими секторами. Тем не менее все они преследуют общую цель: обеспечить защиту здоровья, благополучия человека и окружающей среды.

6. Международные договоры, такие как Парижское соглашение и Конвенция по воздуху, сыграли решающую роль в совершенствовании этих рамок и достижении этой цели, например, требуя сокращения выбросов парниковых газов и других загрязнителей и обеспечивая доступ к научным знаниям и опыту для выполнения взятых обязательств. В свою очередь, Орхусская конвенция направлена на содействие реализации права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в здоровой окружающей среде путем предоставления представителям общественности возможности оспаривать решения, действия и бездействие государственных органов и частных структур.

7. Безопасная, чистая, здоровая и устойчивая окружающая среда также необходима для полного осуществления неделимых прав человека, включая право на жизнь, право на уважение частной и семейной жизни, право на собственность, а сама защита окружающей среды опирается на свободу слова и собраний и другие права человека.

8. Руководствуясь ценностями и обязательствами, нашедшими отражение в резолюции 70/1 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»<sup>1</sup>, судебные органы играют главную роль в применении и толковании положений внутреннего права в соответствии с Орхусской конвенцией и другими многосторонними природоохранными соглашениями и в выполнении более широкой цели охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития.

9. Большое значение имело также толкование международного права Европейским судом по правам человека и другими международными судебными органами.

10. Участники провели обзор процесса эволюции, таксономии и текущих тенденций в судебном рассмотрении дел, связанных с изменением климата и качеством воздуха.

11. Что касается изменения климата, то за последние годы количество дел, возбужденных представителями общественности, увеличилось в различных регионах, в конкретных странах и по темам. Такие дела основываются на правах человека, закрепленных в международном праве и национальных конституциях, и в них оспариваются действия или бездействие государственных органов и частных лиц. В исках против государства или государственных органов оспаривались внутренние планы и исполнение законов и политики в области климата, заключения экологической оценки и выдача разрешений; они также касались вопросов доступа к информации, общественного доверия и справедливого перехода, торговли и инвестиций, сокращения выбросов парниковых газов и торговли ими, защиты биоразнообразия и экосистем, неспособности адаптироваться и последствий адаптации. Иски против корпораций и других частных лиц касались корпоративной ответственности и ответственности за причинение вреда климату, сокращения выбросов парниковых газов и доступа к информации, а также вопросов вводящей в заблуждение рекламы, экологической оценки и выдачи разрешений.

12. В части загрязнения воздуха было отмечено увеличение количества дел по вопросам, связанным с содержанием и научным обоснованием планов по качеству воздуха, зональным планированием, расположением пунктов измерения качества воздуха, запретом на дизельные автомобили, одобрением продукции и блокирующих устройств, а также отдельных проектов развития, которые могут привести к превышению стандартов качества воздуха.

## **II. Содействие эффективному доступу к правосудию в делах, связанных с изменением климата и качеством воздуха**

13. На сессии был проанализирован опыт различных юрисдикций по обеспечению доступности судебных механизмов для общественности, включая организации, с тем

<sup>1</sup> A/RES/70/1.

чтобы гарантировать защиту законных интересов в отношении качества воздуха и безопасного климата, а также соблюдение закона.

14. Эффективность функционирования систем доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, можно обеспечить только на основе использования целостного подхода, включающего следующие ключевые взаимосвязанные элементы: а) поддержку граждан, групп и неправительственных организаций, выступающих за усиление охраны окружающей среды; б) эффективность, в том числе длительность процессуальных действий, объем рассмотрения, приостановку действия, запрет и обеспечение исполнения решений; в) расходы, включая судебные сборы, вознаграждение адвокатов, вознаграждение экспертов, долговые обязательства и юридическую помощь; и д) возможность осуществления представителями общественности своих прав без последующего наказания, преследования или притеснения за эти действия.

15. Было выделено несколько текущих тенденций:

а) расширение рассмотрения административными судами решений, действий и бездействия органов государственной власти, связанных с вопросами качества воздуха и климата. Бездействие государственных органов по принятию всех необходимых мер для соблюдения установленных предельно допустимых значений выбросов, как того требует национальное законодательство, также следует считать незаконным с учетом международных обязательств;

б) сдвиг в сторону объективного контроля со стороны судов, в том числе в отношении индивидуальных актов органов государственной власти;

в) переход к системе исков «заинтересованной стороны», а не «потерпевшей стороны»;

г) расширение толкования законных интересов представителей общественности для возбуждения дела независимо от участия в подготовительном этапе или основном административном производстве по делу;

д) проверка как процессуальной, так и материально-правовой законности решений, действий и бездействия государственных органов и частных лиц в таких делах, включая качество и специфику планов, принятых государственными органами, и соответствующих стратегических экологических оценок и оценок воздействия на окружающую среду;

е) случаи нанесения ущерба окружающей среде могут повлечь за собой гражданскую, уголовную или административную ответственность, при этом должны быть обеспечены эффективные средства правовой защиты в целях охраны окружающей среды;

ж) важность кадастров и других экологических информационных систем для оценки экологического ущерба;

з) простого объявления решения, действия или бездействия государственного органа или частного лица нарушением не может быть достаточно для того, чтобы средство правовой защиты было эффективным, при этом ответчик должен принять конкретные меры для обеспечения соблюдения предельно допустимых значений выбросов и восстановления качества окружающей среды;

и) важность эффективного исполнения судебных решений для обеспечения судебной защиты и верховенства закона в экологических вопросах и, в связи с этим, требуемая проверка, например того, смогут ли планы, впоследствии принятые государственными органами, обеспечить достижение стандартов качества воздуха или сокращения выбросов парниковых газов;

к) средства правовой защиты могут включать штрафы для государственных органов за бездействие, поступления от которых могут распределяться между учреждениями, занимающимися охраной воздуха или климата, и использованы для проверки исполнения судебных решений.

16. Дальнейшее развитие национальных правовых рамок в области климата и качества воздуха должно включать четкие положения о доступе к правосудию, позволяющие представителям общественности оспаривать решения, действия и

бездействие государственных органов и частных лиц с целью обеспечения защиты законных интересов и соблюдения соответствующих законов.

17. Оценка и возмещение ущерба окружающей среде по-прежнему являются важным вопросом в рамках гражданского, уголовного и административного судопроизводства по экологическим делам. Такая оценка может опираться на системы экологической информации, поддерживаемые государственными органами на основе данных, полученных с измерительных станций и/или оценок в результате моделирования, но также может учитывать данные, полученные в рамках «гражданской науки» и других краудсорсинговых технологий. Представители общественности должны иметь возможность требовать судебного контроля надлежащего размещения измерительных станций.

18. В соответствующих случаях должны приниматься дополнительные меры по устранению финансовых и других барьеров в этой области, с которыми сталкиваются представители общественности, с целью предоставления общественности, добивающейся правосудия по вопросам, касающимся окружающей среды, широкого доступа к процедурам судебного и административного пересмотра, с тем чтобы удовлетворить соответствующие потребности, выполнить требования статьи 9 и других соответствующих положений Орхусской конвенции, а также других соответствующих договоров, конституций и законодательных актов.

19. Что касается уголовной ответственности за экологические преступления, по-прежнему важно установить персональную ответственность за экологические уголовные преступления, основанные на коллективных решениях, и ввести уголовную ответственность для юридических лиц.

### **III. Развитие сотрудничества между судебными органами**

20. Повышение осведомленности, наращивание потенциала и международное сотрудничество между судебными органами остаются важным элементом для укрепления усилий стран по реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и, в частности, задачи 16.3 Целей в области устойчивого развития (содействие верховенству закона на национальном и международном уровнях и обеспечение равного доступа к правосудию для всех).

21. Глобальный судебный институт по окружающей среде и Форум судей Европейского союза по окружающей среде продолжали служить эффективными площадками для повышения потенциала судебных органов в области эффективного рассмотрения экологических дел и проводить ряд мероприятий в сотрудничестве с партнерскими организациями.

22. Участники рассказали о различных подходах к содействию эффективному рассмотрению экологических дел, в частности: созданию экологических судов и других специализированных независимых и беспристрастных органов; содействии повышению осведомленности и компетентности судей через деятельность учебных заведений для судей; создании программ сертификации судей, специализирующихся на экологических вопросах; создании независимых органов, обеспечивающих техническую экспертизу законов об охране окружающей среды и планировании; и использовании инициатив по управлению знаниями, электронному правосудию и электронному обучению, таких как Глобальный судебный портал<sup>2</sup> и InforMEA<sup>3</sup>.

23. Специализация судей по экологическим вопросам должна опираться на организацию базовой и углубленной подготовки по экологическому праву и экологическим рискам и учитывать их территориальную юрисдикцию, обеспечивая возможность защиты бассейнов рек, лесов и биомов.

24. Обратная связь с судебными органами при разработке правовых мер по решению проблем изменения климата, загрязнения воздуха и других экологических проблем, а также при совершенствовании экологического права может заложить основу для работы, связанной с Пятой программой развития и периодического обзора

<sup>2</sup> См. URL: <https://judicialportal.informea.org/>.

<sup>3</sup> См. URL: <https://www.informea.org/en>.

экологического права (Монтевидео V) «Действия в интересах людей и природы» на период 2020–2030 годов<sup>4</sup>.

25. Несколько оценок, подготовленных или недавно обновленных Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде, касающихся верховенства экологического права, законодательства о загрязнении воздуха, климатических судебных процессов и экологических судов и трибуналов, могут послужить полезной основой для содействия наращиванию потенциала судебной системы и улучшения отправления и доступности правосудия по экологическим вопросам.

26. Определение и классификация экологических дел может улучшить сбор необходимых количественных данных об экологических делах, управлении знаниями и применении инструментов и механизмов помощи для снижения и устранения финансовых барьеров.

27. Для удовлетворения растущего спроса на предоставление эффективного доступа к правосудию по экологическим вопросам крайне важно: продолжать наращивание экспертного потенциала; усилить специализацию в области экологического права; использовать независимые экспертные мнения по экологическим вопросам; и предоставлять системе правосудия достаточные ресурсы.

28. Участники подчеркнули чрезвычайно важную роль обмена опытом, информацией о передовой практике и опытом принятия судебных решений по экологическим вопросам, приветствовали возможность организации судебного коллоквиума под эгидой следующего заседания Целевой группы по доступу к правосудию и субрегионального совещания в Центральной Азии в 2023 году, а также призвали к дальнейшей поддержке и содействию развитию сотрудничества по экологическим вопросам на национальном, региональном, бассейновом и международном уровнях.

29. Председатель поблагодарил Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Всемирную комиссию по экологическому праву Международного союза охраны природы, Глобальный судебный институт по экологическому праву, Форум судей Европейского союза по окружающей среде и Организацию по сотрудничеству и безопасности в Европе за их решающую поддержку настоящего мероприятия и заключил, что итоги коллоквиума сотрудников судебных органов будут обобщены в резюме Председателя и доведены до сведения Рабочей группы Сторон на ее двадцать шестом заседании (Женева, 22–23 июня 2022 года).

---

<sup>4</sup> См. URL: <https://leap.unep.org/>.