



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/WG.1/2005/5
22 November 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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
(Четвертое совещание, 1-4 февраля 2005 года)
Пункт 7 предварительной повестки дня

**ДОКЛАД ТРЕТЬЕГО СОВЕЩАНИЯ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ
ПО ДОСТУПУ К ПРАВОСУДИЮ**

1. Третье совещание Целевой группы по доступу к правосудию было проведено 4-6 октября 2004 года в Женеве.
2. В совещании приняли участие представители правительств Азербайджана, Армении, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Германии, Дании, Италии, Латвии, Нидерландов, Республики Молдовы, Сербии и Черногории, Словакии, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки, Финляндии, Чешской Республики и Швеции.
3. На совещании присутствовали представители Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).

4. Были представлены также следующие региональные и неправительственные организации: Ассоциация экологического правосудия (Испания), Ассоциация консультантов по вопросам экологии (Япония), Фонд "Справедливость на Земле", "Экоправо-Львив" (Украина), Европейская ассоциация административных судей, Европейский экофорум, Институт Эко (Германия), Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ) и Всемирный союз охраны природы (МСОП).

5. Председатель Целевой группы г-н Марк Паллемерц (Бельгия) приветствовал участников и открыл совещание.

I. УТВЕРЖДЕНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ

6. Целевая группа утвердила предварительную повестку дня, которая была распространена вместе с приглашением принять участие в совещании, с добавлением одного нового пункта в раздел "Любые прочие вопросы", а именно пункта о будущей работе по доступу к правосудию согласно положениям Конвенции.

II. ОТНОСЯЩИЕСЯ К ДЕЛУ СОБЫТИЯ, ПРОИСШЕДШИЕ ПОСЛЕ ПРЕДЫДУЩЕГО СОВЕЩАНИЯ

7. Председатель проинформировал Целевую группу о том, что в неправительственные организации, представляющие различные юридические профессии, такие, как адвокаты, судебные органы и ассоциации школ права, были разосланы письма, с тем чтобы привлечь их внимание и предложить внести свой вклад в работу Целевой группы, в частности в соответствии с содержащимися в докладах о ее первых двух совещаниях пунктами, в которых отмечалась важность сотрудничества со специалистами юридической профессии. Подобное письмо также было послано в Совет Европы со ссылкой на соответствующую работу его официальных консультативных органов и приглашением вновь внести свой вклад в работу Целевой группы.

8. РЭЦ сообщил о наличии русскоязычного варианта Руководства по доступу к правосудию на компакт-диске. На этом же компакт-диске имеется англоязычный вариант Руководства, а также иные руководящие документы по Конвенции. РЭЦ также информировал Целевую группу о результатах работы по проекту ТАСИС по образованию, информации и осведомленности общественности по вопросам окружающей среды, который включал в себя разработку учебных материалов, часть которых относилась к доступу к правосудию. Другой проект, инициированный совместно с Австрийским обществом по окружающей среде и технологии (ОГУТ), финансирование которого

осуществляли правительства Австрии и Финляндии, имел своей целью собрать и представить имеющиеся в различных европейских государствах примеры посредничества как альтернативного способа разрешения споров. Такая подборка могла бы быть использована в качестве основы для рекомендаций и заключений относительно передового опыта в области доступа к правосудию, а также в будущей работе по Конвенции.

9. ЮНЕП проинформировала Целевую группу об организованных Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) совместно с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) учебных мероприятиях для сотрудников судебных органов в Юго-Восточной Европе. После первоначальной оценки потребностей курс обучения будет проведен в Белграде в марте 2005 года.

10. Председатель сообщил об организованном Советом Европы первом европейском круглом столе региональных и местных омбудсменов (Барселона, Испания, 2-3 июля 2004 года). На данном мероприятии рассматривался вклад региональных и местных омбудсменов в защиту ряда прав, включая право на здоровую окружающую среду. Выступая на мероприятии в роли спикера, он привлек внимание участников к той значимости, которую имеет Орхусская конвенция для региональных и местных властей, а также к возможной роли омбудсмена при реализации ее статьи 9.

11. Делегация Нидерландов от имени Европейского союза представила информацию относительно последних событий в области ратификации Конвенции Европейским сообществом. Был обсужден вопрос о том, является ли новая директива по доступу к правосудию необходимым предварительным условием для ратификации. Было решено, что правила, касающиеся применения Конвенции к институтам и органам Европейского сообщества, должны иметь приоритет с учетом того, что Европейское сообщество станет ее Стороной к моменту второго совещания Сторон (май 2005 года). Предлагаемая директива по доступу к правосудию не будет являться частью первоначального ратификационного пакета, а будет разработана отдельно. Однако с целью достижения прогресса в работе над проектом директивы перед вторым очередным заседанием Сторон Конвенции ожидается, что данный вопрос будет обсужден Советом до конца года.

12. Представители Беларуси проинформировали Целевую группу об успешной реализации национального проекта в области природоохранного законодательства, включающего в себя обучение сотрудников судебных органов, реализуемого совместно министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

13. Представитель Армении сообщил о реализованном совместно с ОБСЕ проекте по обучению судей, а также о проводимых на национальном уровне ряде иных действиях и мероприятиях. Разрабатывается свод природоохранного законодательства. Хотя закон об омбудсмене действует всего лишь семь месяцев, уже был проведен ряд мероприятий по его реализации. Был учрежден консультативный совет, включающий в себя экспертов различных уровней, а также было принято несколько судебных решений, в которых содержалась прямая ссылка на Орхусскую конвенцию.

14. Секретариат сообщил о положении в области ратификации Конвенции и Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ). За последнее время Конвенцию ратифицировали Словения, Финляндия и Чешская Республика, после чего общее число участников достигло 30. Протокол по РВПЗ до настоящего времени еще ни одно государство не ратифицировало.

III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПУНКТА 3 СТАТЬИ 9 КОНВЕНЦИИ

15. Целевая группа возобновила обсуждение вопроса об осуществлении пункта 3 статьи 9 Конвенции. Секретариат кратко доложил об ответах, полученных на вопросник относительно критериев процессуальной правоспособности в контексте этой статьи, который был распространен до совещания. Затем Председатель подвел итог предыдущей дискуссии по данному вопросу и предложил экспертам сосредоточиться на итогах вопросника, а также вновь рассмотреть проблемы, связанные с административными и судебными процедурами и их определением в рамках природоохранного законодательства (MP.PP/WG.1/2003/3, пункты 18, 24 и 28, а также MP.PP/WG.1/2004/3, пункты 22-27).

16. По итогам вопросника был сделан вывод, что во многих странах критерий процессуальной правоспособности разрабатывался через прецедентное право. В случае если в национальном законодательстве не устанавливается критерий процессуальной правоспособности, можно предположить, что общественность имеет неограниченный доступ в суды. Была высказана мысль о том, что, поскольку в пункте 5 статьи 2 Конвенции не содержится определения неправительственной организации, содействующей охране окружающей среды, критерии процессуальной правоспособности НПО толкуются по-разному в различных странах. Они включают, к примеру, предварительное признание ассоциации административными властями либо же существование и охват осуществляемой организацией деятельности. Некоторые участники предложили Целевой группе рассмотреть вопрос об обобщении итогов передового опыта для оказания помощи странам в разработке критериев процессуальной правоспособности, в частности в

отношении неправительственных организаций, что соответствовало бы цели Конвенции относительно более широкого доступа к правосудию.

17. Было отмечено, что, хотя в некоторых странах специальные коалиции не имеют доступа в суды в связи с обеспокоенностью о возможном злоупотреблении подобным доступом со стороны НПО, образованных компаниями с целью возбуждения дел против своих конкурентов, подобный критерий не следует применять без исключений, поскольку случаи злоупотребления, как правило, редки. Фактически, это может значительно ограничить доступ общественности к правосудию, поскольку во многих случаях специальные коалиции формируются с целью разделения судебных издержек либо объединения группы затрагиваемых лиц с целью реагирования на существующую в определенном месте непосредственную угрозу.

18. Целевая группа обсудила вопрос о территориальном аспекте деятельности НПО как критерии процессуальной правоспособности. Несколько экспертов предложили внести ясность в вопрос о том, каким образом реализация этого критерия соотносится с положением о недискриминации, закрепленным в пункте 9 статьи 3. В некоторых странах возбуждать дела в судах могут лишь национальные организации или организации, действующие в нескольких регионах. В других странах экологические права, как правило, признаются в национальном законодательстве лишь в качестве прав личности, что делает практически невозможным для НПО возбудить дело в суде.

19. Многие участники сочли, что с учетом таких различий будет весьма сложно договориться о ряде рекомендаций, в которых отражался бы передовой опыт в этой области. Другие посчитали, что было бы полезно собрать информацию и дела из различных законодательных систем и что согласование рекомендаций помогло бы прояснить данные вопросы, в частности, в странах, где критерии процессуальной правоспособности четко не прописаны в национальном законодательстве, однако конституционные положения позволяют прямо ссылаться на международные документы в национальных судах.

IV. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПУНКТОВ 4 И 5 СТАТЬИ 9 КОНВЕНЦИИ

20. Помощник Председателя г-жа Кристина Ларссен (Бельгия) представила итоговую сводку ответов, полученных на вопросник относительно препятствий неправового характера для обеспечения доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, которые в некоторых случаях также содержали предложения по дальнейшей работе.

21. При ответе на вопрос о механизмах ограничения либо сокращения расходов по осуществлению процедур обзора и финансирования доступа к правосудию, а также их основных преимуществ и/или недостатков большинство отвечающих сослалось на схемы правовой (т.е. финансовой) поддержки и/или правовой (т.е. консультативной) помощи. Однако подобные схемы не всегда доступны во всех странах. Основными недостатками подобных схем является их недоступность в большинстве стран для юридических лиц, условие о недостаточных финансовых средствах для покрытия всех издержек судебного процесса, а также ограничения по выбору юридических представителей. Иные упомянутые схемы включают в себя освобождение от выплат судебных издержек в спорах, касающихся компенсаций за ущерб в связи с загрязнением; широкое использование административных процедур обзора; признание процессуальной правоспособности групп лиц; а также отказ от требования о юридическом представительстве.

22. Большинство респондентов отметили, что принцип "платит загрязнитель" редко принимается во внимание при сокращении издержек процедур обзора и/или финансирования доступа к правосудию. В противном случае загрязнитель должен бы был оплачивать судебные издержки. Однако представляется, что этот принцип применяется лишь ретроактивно, а не до процедуры. Некоторые респонденты предложили учредить фонд финансирования процедур обзора, куда бы поступали средства от связанных с загрязнением сборов, налогов, штрафов и конфискованная выручка.

23. В качестве основной формы альтернативного решения споров было упомянуто посредничество. Его преимущества включают в себя большую возможность найти выигрышные решения; экономия с точки зрения как издержек, так и времени; а также добровольный характер участия в посредничестве, что облегчает долевое участие и принятие его результатов всеми вовлеченными сторонами. В том что касается особых случаев рассмотрения дел омбудсменом, то некоторые участники отметили важность независимости данного института. Была выражена обеспокоенность относительно результата посредничества для третьих сторон.

24. Среди препятствий нефинансового характера для обеспечения доступа к правосудию часто упоминались задержки и малое количество случаев вступления судебных решений в силу, отсутствие у профессиональных юристов соответствующего опыта, плохое понимание поставленных проблем среди общественности и неадекватные критерии процессуальной правоспособности. Большинство респондентов считали, что Целевой группе следует решать данные проблемы путем изучения способов повышения уровня осведомленности и знаний в области охраны окружающей среды через обучение, непрерывный процесс обсуждения и обмен информацией о таких препятствиях.

Впоследствии Целевая группа смогла бы компилировать передовой опыт в данной области либо принять рекомендации о том, как преодолеть такие препятствия. Вместе с тем некоторые респонденты посчитали, что такие вопросы лучше всего следует решать на национальном уровне. Некоторые участники предложили решить их на форуме, в котором приняли бы участие министерства юстиции Сторон Конвенции и подписавших ее участников либо иные соответствующие органы, в особенности в связи с тем, что множество обсуждаемых Целевой группой вопросов входит в их компетенцию.

25. Целевая группа возвратилась к рассмотрению вопроса относительно сопряженных с судебным процессом расходов. В отличие от достаточно символических судебных издержек расходы на оказание экспертных и юридических услуг могут являться весьма значительными. Если, к тому же, судебные расходы должен оплачивать проигравший в судебном разбирательстве, это может оказать негативное воздействие на судебные разбирательства, в которых отстаиваются интересы общественности по вопросам, касающимся окружающей среды. Может быть рассмотрен вопрос об ограничении применения подобного правила о том, что проигравший судебный процесс оплачивает все судебные расходы, однако это может привести к неравному отношению к сторонам разбирательства. В некоторых странах подобные правила применяются только в отношении судебных издержек, а расходы на услуги экспертов и юридические услуги каждая сторона покрывает самостоятельно. Хотя это и может ограничивать денежные выплаты стороны, отстаивающей интересы общественности, это также означает, что, в случае если НПО выигрывает дело, что приводит к наилучшей реализации природоохранного законодательства, организации тем не менее придется оплачивать свои собственные издержки.

26. В странах, где услуги судебных экспертов недоступны, сторонам спора приходится оплачивать стоимость технической и иных видов экспертизы, что оказывает значительную финансовую нагрузку на НПО.

27. Было высказано предложение, чтобы компенсация за "боль и страдания", причиненные судебным разбирательством, также учитывалась при обсуждении вопроса об издержках как сдерживающего фактора в обращении к доступу к правосудию. В качестве относящегося к делу вопроса было также упомянуто препятствие, связанное с так называемыми "стратегическими исками против общественного участия".

28. Было признано важное значение промежуточного судебного запрета. Рост судебных издержек и связанная с ними неопределенность, в совокупности с подачей ответчиками встречного иска за убытки, причиненные отсрочкой, а также требования внесения судебного залога для покрытия таких убытков, были упомянуты в связи с проблемой

сроков. В этом отношении Председатель обратил внимание Целевой группы на Рекомендацию № R (89) 8 Комитета министров Совета Европы о предварительной судебной защите в административных делах.

V. ВОЗМОЖНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ ПО ИТОГАМ СОВЕЩАНИЯ СТОРОН

29. Целевая группа продолжила обсуждение возможных элементов для включения в проект решения по итогам Совещания Сторон (MP.PP/WG.1/2004/3, приложение). Целевая группа внесла в него различные изменения и приняла решение передать проект решения с соответствующими изменениями Рабочей группе Сторон для дальнейшего рассмотрения и передачи Совещанию Сторон, выделив при этом квадратными скобками нерешенные вопросы (см. ECE/MP.PP/WG.1/2005/5/Add.1).

30. Хотя большинство экспертов выразили поддержку проекту решения в целом, некоторые из них сформулировали оговорки в отношении определенных разделов или пунктов. Эксперты из Германии, Дании, Нидерландов, Соединенного Королевства, Финляндии и Швеции сформулировали общие оговорки по отношению к главам с III по V проекта решения. Эксперт из Дании указала, что ее оговорка применима главным образом к пунктам 19, 21 и 32. Квадратные скобки, в которые заключены главы с III по V, отражают указанные оговорки. Некоторые участники настоятельно призвали тех, кто сформулировал оговорки, к работе с целью снятия указанных оговорок в срок до совещания Рабочей группы Сторон.

VI. БУДУЩАЯ РАБОТА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ

31. Целевой группе было предложено обсудить вопрос о том, какая дальнейшая работа по доступу к правосудию должна быть проведена под руководством образованных в соответствии с Конвенцией органов и в какой форме. По общему согласию было принято решение о необходимости более неформального и ориентированного на практику подхода. Было сделано два особых предложения: первое касалось использования семинаров и электронных средств информации с целью обмена информацией и дальнейшего обсуждения передового опыта в области доступа к правосудию; второе - учреждения форума для дальнейшего обсуждения конкретных вопросов доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, куда бы вошли представители министерств юстиции либо равнозначных национальных органов, а также собственно судебных органов, и при участии представителей организаций юристов и иных компетентных межправительственных и неправительственных организаций. Целевая

группа приняла решение предложить Совещанию Сторон через Рабочую группу Сторон рассмотреть вопрос о соответствующей процедуре и форуме для такой дальнейшей работы с учетом оговорок, упомянутых в пункте 30.

VII. УТВЕРЖДЕНИЕ ДОКЛАДА И ЗАКРЫТИЕ СОВЕЩАНИЯ

32. Целевая группа утвердила доклад о работе своего совещания, основанный на его проекте, и поручила Председателю и секретариату доработать текст при том понимании, что русско- и франкоговорящие эксперты зарезервируют свои позиции до выхода доклада на русском и французском языках.

33. Председатель выразил признательность всем участникам, а также секретариату и устным переводчикам за их сотрудничество и вклад в работу Целевой группы и объявил совещание закрытым.
