



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

ECE/MP.PP/WG.1/2006/4  
15 March 2006

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 Конвенции  
Шестое совещание  
Женева, 5-7 апреля 2006 года  
Пункт 6 предварительной повестки дня

**ДОКЛАД О РАБОТЕ ПЕРВОГО СОВЕЩАНИЯ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ  
ПО ДОСТУПУ К ПРАВОСУДИЮ<sup>1</sup>**

1. Первое совещание Целевой группы по доступу к правосудию, учрежденной Сторонами на их втором совещании (решение II/2), состоялось в Женеве 16-17 февраля 2006 года.
2. В совещании приняли участие эксперты, назначенные правительствами Австрии, Азербайджана, Армении, Беларуси, Венгрии, Германии, Дании, Казахстана, Норвегии, Республики Молдова, Соединенного Королевства, Таджикистана, Франции и Швеции.
3. Была представлена Комиссия европейских сообществ.

---

<sup>1</sup> Настоящий документ не мог быть представлен в обычные установленные для представления документации сроки ввиду того, что совещание Целевой группы, доклад о работе которого в нем содержится, состоялось спустя несколько недель после установленного срока.

4. Была также представлена Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).
5. В работе совещания также приняли участие следующие региональные организации и международные неправительственные организации (НПО): Форум судей Европейского союза по вопросам окружающей среды (ФЕСЕСОС), Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), Европейский ЭКО-форум, Альянс по вопросам окружающей среды и здравоохранения, Фонд "Справедливость на земле", Организация "Мильёконтакт Ост-Европа" и Институт мировых ресурсов (ИМР), представляющий Партнерство для принципа 10.
6. Были представлены следующие национальные НПО: Всемирный фонд природы (ВФП) - Соединенное Королевство и Национальный фонд "Антайс" (Ирландия).
7. Совещание открыла Председатель Совещания Сторон Орхусской конвенции г-жа Ханне Ингер Бьёрстрём.

## **I. ВЫБОРЫ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ**

8. На основе предложения, внесенного Председателем Совещания Сторон и поддержанного Австрией от имени Европейского союза, Целевая группа избрала в качестве своего Председателя г-на Хакана Бенгтссона (Швеция). Приступив к выполнению обязанностей Председателя, г-н Бенгтссон напомнил, что в соответствии с мандатом Целевой группы, изложенным в решении П/2, основное внимание в ее работе будет уделено практическому решению вопросов, касающихся осуществления положений статьи 9.
9. Целевая группа приняла решение о целесообразности избрания заместителя Председателя и предложила участникам рассмотреть вопрос о выдвижении кандидата от одной из Сторон, в частности от стран ВЕКЦА, на следующем совещании.

## **II. УТВЕРЖДЕНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ**

10. С учетом своего мандата Целевая группа утвердила следующую повестку дня своей работы:
  1. Выборы должностных лиц.
  2. Утверждение повестки дня.

3. Относящиеся к делу события.
4. Информация, подготовка и аналитические материалы, а также деятельность.
5. Средства правовой защиты.
6. Механизмы оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию.
7. Альтернативные механизмы урегулирования споров (АМУС).
8. Механизмы для обмена информацией и ее распространения.
9. Организация будущей работы, включая будущие совещания.
10. Любые прочие вопросы.

### **III. ОТНОСЯЩИЕСЯ К ДЕЛУ СОБЫТИЯ**

11. Эксперт из Европейской комиссии напомнил Целевой группе об "Орхусском пакете", представленном Совету министров и Европейскому парламенту в 2003 году, который состоял из трех законодательных актов. Решение о заключении Орхусской конвенции было принято в феврале 2005 года. Правила о действии положений Орхусской конвенции применительно к институтам ЕС были утверждены Европейским парламентом во втором слушании в январе 2006 года и в настоящее время проходят процедуру согласования. Директива о доступе к правосудию прошла первое чтение в Парламенте в 2004 году. Хотя данное предложение обсуждалось в Совете в июне 2005 года, за прошедший период значительного прогресса на пути к его принятию достигнуто не было. Комиссия выразила мнение, что, несмотря на то, что Европейское сообщество стало одной из Сторон Конвенции, предложенная директива тем не менее имеет ценность для правовой системы ЕС. Вместе с тем она отметила, что большинство государств - членов ЕС не убеждены в необходимости Директивы о доступе к правосудию, поскольку они уже связаны требованиями, касающимися доступа к правосудию, предусмотренными в Конвенции. Это мнение было дополнительно подтверждено австрийским экспертом, который отметил трудности такого согласования на уровне Сообщества, в частности с учетом практически завершенного процесса ратификации, а также различий в правовых системах и традициях государств-членов.

12. Правительство Швеции выдвинуло предложение о принятии норм, которые, в частности, открыли бы новые возможности для экологических организаций в отношении обжалования принятых правительством решений. Предлагаемые правила, как ожидается, вступят в силу 1 июля 2006 года. Кроме того, Шведская комиссия по экологическому кодексу подготовила доклад, в котором, в частности, исследуется роль НПО в области участия в рассмотрении судебных дел по экологическим вопросам. Это исследование показало, что, хотя НПО активно участвовали лишь в относительно небольшом количестве дел (примерно десять в год), они оказали весьма значительное и позитивное воздействие благодаря предоставлению имеющихся у них специальных знаний и опыта, путем принуждения истцов, органов власти и судов четко мотивировать принимаемые ими решения, а также за счет распространения своих доводов и идей.

13. Эксперт из Соединенного Королевства обратил внимание Целевой группы на информационную записку о недавних изменениях в этой области в его стране. Эта записка, распространенная на совещании, содержит ссылки на онлайн-информацию о существующих правовых и практических инструментах, относящихся к средствам правовой защиты, включая осуществляемое в настоящее время исследование по вопросу о возможности предоставления регулирующим органам более широких полномочий, дающих им право налагать штрафы в рамках гражданского процесса за нарушения экологических норм, а также имеющейся помощи и альтернативных механизмах урегулирования споров (см. [www.unece.org/env/pp/a.to.j/TF2006/UKinfoNote.doc](http://www.unece.org/env/pp/a.to.j/TF2006/UKinfoNote.doc)).

14. Представитель от Франции проинформировал Целевую группу о том, что 1 марта 2005 года во Франции была обнародована Экологическая хартия. Хартия, которая является частью французского конституционного законодательства, предусматривает такие права, как право на жизнь в сбалансированных и здоровых экологических условиях, а также право на доступ к экологической информации и участие в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Положения Хартии уже использовались как в административных трибуналах, так и в судах. В рамках другой инициативы был проведен обзор эффективности системы уголовного права применительно к экологическим вопросам, при этом был подготовлен ряд предложений и рекомендаций. Эти события способствовали укреплению основы доступа к правосудию.

15. В Германии действующее законодательство в принципе соответствует положениям Конвенции об участии общественности и доступе к правосудию. Разрабатываются два новых законопроекта в целях дальнейшего уточнения правовых требований и обеспечения полного соблюдения целей и требований, зафиксированных в Конвенции; один законопроект касается участия в процессе принятия административных решений по вопросам, касающимся окружающей среды, а другой - доступа к правосудию.

16. В Беларуси уже принято или находится в процессе принятия несколько законодательных документов. Путем принятия поправок к Закону о защите окружающей среды были уточнены вопросы, относящиеся к процедуре, касающейся доступа к информации, а также установлены критерии для компенсации нанесенного ущерба. Поправки к Гражданско-процессуальному кодексу, предложенные в проекте национального плана действий в области охраны окружающей среды, учитывают препятствия для доступа к правосудию. Общественности предоставлялась юридическая помощь через Орхусский центр, а также бесплатные консультативные услуги в университетах. Продолжалась деятельность по улучшению сотрудничества с судебными органами. Министерство окружающей среды в 2004 году организовало совместное рабочее совещание с судьями, а также разработало и направило во все суды руководство по применению Закона о защите окружающей среды.

17. В Таджикистане был проведен сравнительный анализ национального законодательства с положениями Конвенции. На основе выводов, сделанных в ходе этого анализа, был разработан новый проект закона о защите окружающей среды, который прошел обсуждение на национальном уровне с участием других министерств, представителей академических кругов, судей, юристов и НПО. В области укрепления потенциала межправительственная рабочая группа по Орхусской конвенции занималась организацией при поддержке Организации по сотрудничеству и безопасности в Европе ряда рабочих совещаний по вопросам доступа к правосудию в 2006 году. Планируется проведение еще одного рабочего совещания для судей и юристов Орхусским центром при поддержке ЮНЕП. С информацией о проекте закона о защите окружающей среды и всей деятельности по Конвенции можно ознакомиться на вебсайте Орхусского центра в Таджикистане ([www.aarhus.tj](http://www.aarhus.tj)).

18. В Казахстане разрабатывался проект Экологического кодекса, учитывающий положения о доступе к информации и доступе к правосудию, содержащиеся в Орхусской конвенции. Что касается наращивания потенциала судебных органов, то с этой целью в ноябре 2005 года было организовано рабочее совещание для судей в сотрудничестве с Германским агентством развития (ГТЗ). Принявшие в нем участие судьи обсудили накопленный в Германии опыт в области осуществления Конвенции, а также положения национального законодательства. В ходе рабочего совещания были выработаны рекомендации в отношении путей улучшения рассмотрения будущих дел и совершенствования национального законодательства. В рамках отдельной деятельности Верховный суд разработал несколько предложений для их включения в проект национальной стратегии осуществления Орхусской конвенции. Рекомендации касались внесения законодательных изменений в целях расширения процессуальной правоспособности и изъятий, касающихся судебных издержек по экологическим делам.

В рекомендациях было также предложено перечислять 10% от суммы компенсаций за ущерб по выигранным экологическим искам НПО, возбудившим данное дело, а 30% - целевым образом в фонд защиты окружающей среды.

19. В Армении в результате конституционной реформы, проведенной в конце 2005 года, было закреплено право на здоровую окружающую среду. Конституционный суд стал также более доступным для населения. Кроме того, было введено положение, устанавливающее ответственность государственных чиновников за непредоставление информации. В области наращивания потенциала был опубликован сборник природоохранного законодательства, а в декабре 2005 года было организовано учебное совещание для судей, адвокатов и прокуроров.

20. Лорд Рид и г-н Ульф Бьёллас, соответственно президент и вице-президент ФСЕКОС, рассказали о деятельности Форума, относящейся к работе Целевой группы. Форум, созданный в 2004 году, служит площадкой для дискуссий и обмена информацией между судьями государств - членов ЕС, занимающихся экологическим правом. Цель Форума состоит в поощрении повышения эффективности соблюдения и осуществления национального, европейского и международного экологического права за счет содействия обмену опытом в области экологического прецедентного права и путем организации соответствующей подготовки работников судебных органов и углубления знаний в области экологического права среди судей. ФСЕКОС проводит ежегодные конференции, посвященные конкретным областям экологического права. Первая такая конференция, состоявшаяся в Гааге в декабре 2004 года, была посвящена Орхусской конвенции. На последующей конференции рассматривались вопросы законодательства, связанного с отходами, а очередная конференция 2006 года состоится в Хельсинки в сентябре 2006 года и будет посвящена вопросам, относящимся к областям деятельности европейской экологической сети "Натура-2000". ФСЕКОС также провел обследование среди своих членов в отношении их национальных правовых режимов, организационной структуры их судебной системы, а также профессиональной подготовки и информации, имеющейся в распоряжении судей. С результатами этого обследования можно ознакомиться на вебсайте ФСЕКОС ([www.eufje.org](http://www.eufje.org)).

21. Представитель ФСЕКОС остановится на нескольких уроках, извлеченных в ходе проведения ежегодной конференции ФСЕКОС 2004 года и его деятельности в целом. Он, в частности, отметил, что для обеспечения эффективного функционирования судебным органам необходимо четкое и доступное законодательство, а также конкретные дела для практической работы, профессиональная подготовка и обмен информацией и опытом. Весьма важную роль также играют четкость критериев в отношении процессуальной правоспособности, сроки рассмотрения и доступность соответствующих затрат. Такие

организация, как ФСЕСОС, могли бы играть значительную роль в повышении ясности законодательства, оказании помощи в достижении согласованности и последовательности, а также предоставления площадки для обмена опытом между организациями-членами и с другими судьями.

22. РЭЦ сообщил о подготовке в рамках проекта, финансируемого "Юропэйд", руководств для официальных лиц и НПО в 2002-2004 годах в Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине на английском, русском и национальных языках. Эти руководства включают учебные материалы, охватывающие все три основных компонента Конвенции, и предназначены для использования при планировании и проведении учебных курсов. С указанными материалами можно ознакомиться на вебсайте РЭЦ ([www.rec.org/AarhusConvention](http://www.rec.org/AarhusConvention)). В рамках ныне осуществляемого проекта, финансируемого министерством иностранных дел Нидерландов, производится оценка пробелов и потребностей в Албании в отношении компонента Конвенции, касающегося доступа к правосудию. Проект оценки, включая рекомендации, будет обсужден на совещании "за круглым столом" с участием соответствующих министров, судей, прокуроров, юристов и НПО. На основе результатов оценки планируется провести рабочее совещание по вопросам наращивания потенциала для будущих судей, прокуроров, юрисконсультов и адвокатов, которое будет организовано в Школе судей в сотрудничестве с Испанским агентством по развитию и испанскими адвокатами. В Черногории разрабатывается руководство по осуществлению Конвенции с учетом особенностей местного законодательства и практики. Это руководство предназначено для использования в правовых департаментах министерств, судьями, управлением омбудсмена и юристами. Для министров, судей, прокуроров и других юристов и НПО из соответствующих стран планируется проведение регионального совещания для стран Юго-Восточной Европы по проблемам доступа к правосудию, которое пройдет встык с региональным рабочим совещанием по вопросам наращивания потенциала в мае или ноябре 2006 года. Это мероприятие может быть расширено до масштабов субрегионального рабочего совещания для стран Юго-Восточной Европы при наличии дополнительного финансирования. В рамках проекта в Румынии РЭЦ окажет поддержку в создании румынской сети адвокатов в области экологического права и организует деятельность по профессиональной подготовке и наращиванию потенциала. В рамках этого проекта будут подготовлены материалы на румынском языке.

23. Эксперт от ИМР пояснил, что его организация выполняет функции секретариата для Партнерства для принципа 10 (ПП10) и инициативы "Доступ" (ТАИ). ПП10 представляет собой партнерство правительств, международных организаций и НПО, направленное на ускоренное осуществление положений Принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации по

окружающей среде и развитию, а ТАИ является глобальной коалицией организаций гражданского общества. В рамках ТАИ в 40 странах были произведены национальные оценки в целях выявления правовых и практических пробелов, а также вовлечения правительств в деятельность, направленную на изменение положения на местах. Он представил набор инструментов для исследования на основе вебсайта ТАИ и сообщил о разработке 148 показателей, 46 из которых относятся к доступу к правосудию.

Показатели доступа к правосудию охватывают такие вопросы, как процессуальную правоспособность, сферу компетенции судебного органа, бремя доказывания и сроки возмещения ущерба. Ведется работа по созданию общедоступной глобальной базы данных с результатами оценок и обсуждается возможность включения в нее ссылок на информационно-координационный механизм в рамках Орхусской конвенции. Последний комплект показателей применялся в исследовании в секторе водных ресурсов в четырех странах, включая Эстонию и Ирландию. Оценки ТАИ уже имеются или вскоре будут подготовлены для ряда европейских стран, включая Болгарию, Венгрию, Ирландию, Литву, Украину и Эстонию. Европейская комиссия и правительства Соединенного Королевства, Швеции, Дании и Соединенных Штатов предоставили финансовую помощь на осуществление этой деятельности.

24. Представитель ВФП-Соединенное Королевство, который также является членом Коалиции за доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (КДПОС), сообщил, что КДПОС подала жалобу в Европейскую комиссию на основании статьи 3 Директивы об участии общественности (2003/35/ЕС). Данная статья предусматривает, что государства-члены обязаны создать механизмы рассмотрения, расходы в связи с использованием которыми не должны быть недоступно высокими. КДПОС ссылается на многочисленные данные, включая данные ВФП, которые указывают на то, что затраты в Англии и Уэльсе является серьезным препятствием для доступа к правосудию. Эта жалоба была зарегистрирована в генеральном секретариате; податели жалобы с интересом ожидают результатов расследования Комиссии.

25. Представитель "Мильёконтакт Ост-Европа" представил информацию об онлайн-модуле этой организации по Конвенции. Этот модуль был разработан в отношении двух основных компонентов Конвенции, и в настоящее время ведется разработка раздела по доступу к правосудию. Учебный курс расположен по адресу [www.milieukontakt.nl](http://www.milieukontakt.nl).

26. Эксперт от Европейского ЭКО-форума обратил внимание Целевой группы на главу 7 *Руководства по доступу к правосудию в соответствии с Орхусской конвенцией*, включая финансовые барьеры. Во всем регионе деятельности ЕЭК ООН не было достигнуто практически никакого прогресса в области снижения этих барьеров. Особую



озабоченность вызывают вопросы, связанные с финансированием и устойчивостью НПО, действующих в области экологического права. В связи с недостатком финансовых средств количество таких организаций сокращается. В качестве примера он привел сокращение финансирования природоохранных НПО, в частности из различных фондов. Устойчивость учебных программ и программ в области укрепления потенциала, в частности судебных органов, также является серьезной проблемой в регионе ВЕКЦА. По еще одному вопросу он отметил, что суд первой инстанции Европейского сообщества, несмотря на положения Орхусской конвенции, неоднократно выносил весьма неблагоприятное мнение о статусе природоохранных НПО в ряде решений, принятых в ноябре 2005 года.

#### **IV. ИНФОРМАЦИЯ, ПОДГОТОВКА И АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ, А ТАКЖЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

27. Секретариат представил неофициальный дискуссионный документ, в котором предлагает ряд вариантов, относящихся к возможностям разработки материалов и организации мероприятий по укреплению потенциала. Документ был подготовлен секретариатом и распространен среди участников перед началом совещания на английском и русском языках.

28. В документе констатируется, что уже разработан значительный объем данных, учебных и аналитических материалов, относящихся к осуществлению третьего основного компонента Конвенции. В нем приводятся примеры таких материалов. Вместе с тем отмечается наличие пробела в правовом анализе препятствий, с которыми сталкиваются юристы в области применения положений статьи 9, в связи с чем, возможно, было бы целесообразно подготовить новые материалы. Такие материалы могут включать анализ передовой практики в отношении конкретных вопросов, создающих конкретные препятствия, например критерии процессуальной правоспособности НПО в соответствии с пунктом 2 статьи 9; стандарты для временного предоставления средства правовой защиты в виде судебного запрещения и/или применения тестов пропорциональности; применяемые критерии для гарантийного обеспечения; процессуальные гарантии в отношении сроков рассмотрения; и меры по содействию эффективному претворению в жизнь судебных решений. Значительный объем информации о практике в различных странах, который был накоплен в ходе работы предыдущей Целевой группы, послужил отправным пунктом для деятельности по анализу различных видов практики в отношении большинства вопросов, определенных как препятствия.

29. В отношении возможной деятельности, относящейся к учебной подготовке и обмену информацией, в докладе отмечается, что Стороны особо подчеркнули важность

специальной подготовки и обмена информацией между судьями и юристами. В докладе рассматриваются несколько возможностей организации такой деятельности, включая семинары, предназначенные исключительно для судей, а также совместные рабочие совещания для судей и других юристов. Также имеется несколько вариантов в отношении географического охвата подобных мероприятий. Они могут проводиться на субрегиональном уровне, что также обеспечит возможность, в частности, более детального обсуждения, уделения большего внимания общим вопросам и в ряде случаев использования общего языка. С другой стороны, семинары в масштабе региона могли бы обеспечить возможность более широкого обмена опытом, а также могли бы содействовать налаживанию контактов между юристами из различных субрегионов. Вместе с тем препятствием для реализации такого варианта может стать его дороговизна. В докладе было также отмечено, что, хотя рабочие совещания на национальном уровне могут стать эффективным средством содействия осуществлению статьи 9, такая работа наиболее эффективно осуществляется не Целевой группой, а участниками внутри стран.

30. Целевая группа перешла к обсуждению различных вариантов дальнейшей работы. Отметив, что Совещание Сторон признало важность наращивания потенциала судей, других юристов, гражданских служащих, представителей академических кругов и общественности, было предложено с учетом имеющихся финансовых ограничений провести приоритизацию и сконцентрировать первоначальную деятельность на направлениях, указанных в последующих пунктах. На своем следующем совещании Целевая группа рассмотрит достигнутый прогресс и спланирует следующие шаги.

#### *Информационные, аналитические и учебные материалы*

31. С учетом значительного объема имеющихся информационно-аналитических и учебных материалов, а также в свете того, что комплексного анализа этих материалов не проводилось, Целевая группа считает преждевременным принимать решение о целесообразности подготовки дополнительных материалов. Вместо этого Целевая группа просила Председателя и секретариат в консультации с заинтересованными членами Целевой группы подготовить такой анализ в целях выявления пробелов в отношении различных элементов, содержащихся в статье 9, и распространить такой анализ до начала работы следующего совещания Целевой группы. В случае, если Председатель выявит какие-либо пробелы, диктующие необходимость принятия срочных решений, члены Целевой группы могли бы быть проинформированы о них по электронной почте.

### *Наращивание потенциала*

32. Целевая группа предложила на начальном этапе ориентировать деятельность в этой области на оказание помощи судьям, если возможно, то на всех уровнях, в частности в странах с экономикой переходного периода. Одновременно с полным уважением принципа независимости судебного корпуса основными целями этой деятельности должны быть: а) повышение уровня осведомленности о Конвенции среди судей, и б) обеспечение для них возможности осуществлять свое дискреционное право таким образом, чтобы содействовать эффективному осуществлению положений статьи 9 Конвенции. Целевая группа подчеркнула важность эффективной информационно-пропагандистской работы для обеспечения того, чтобы все заинтересованные члены судейского корпуса были осведомлены о соответствующей деятельности, а также имели возможность участвовать в ней.

33. Целевая группа впоследствии предложила Председателю а) изучить вопрос о том, в какую уже осуществляемую или планируемую деятельность по наращиванию потенциала в более широком контексте природоохранного права, выполняемую такими другими учреждениями, как ЮНЕП и РЭЦ, можно было бы эффективно включить компонент, касающийся доступа к правосудию, а также предложить сотрудничество Целевой группы в организации соответствующих орхусских модулей с акцентом на третий основной элемент Конвенции в рамках этих видов деятельности; и б) дополнительно изучить возможности и подготовить предложения в отношении организации мероприятий по наращиванию потенциала, в частности для судей высокого уровня с акцентом на начальном этапе, прежде всего на субрегиональный уровень, которые могли бы быть организованы под эгидой Целевой группы и/или в сотрудничестве с другими участниками. Предлагаемый акцент на судей не исключает возможности привлечения к этой деятельности других участников.

34. Такие предложения следует разослать членам Целевой группы в электронной форме для проведения консультаций с целью организации некоторых из этих видов деятельности до следующего совещания Целевой группы.

## **V. СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ**

35. Совещание Сторон предложило Сторонам обратить особое внимание на потенциально необратимый характер последствий нарушений положений национального природоохранного законодательства при рассмотрении достаточности и эффективности средств правовой защиты. Оно также предложило Сторонам провести обмен опытом по вопросу об эффективности вклада имеющихся в их правовых системах средств правовой

защиты в достижение целей, зафиксированных в Конвенции. Оно просило Целевую группу рассмотреть на основе опыта Сторон, Сторон, подписавших Конвенцию, и других участников вопрос об эффективности вклада имеющихся в различных правовых системах средств правовой защиты в достижение целей Конвенции, включая целесообразность использования временного и постоянного средства правовой защиты в виде судебного запрещения (решение II/2, пункты 17-20 и 33 с)).

36. Г-н Ян Дарпё (Уппсальский университет, Швеция) представил анализ требования в отношении обеспечения наличия адекватных и эффективных средств правовой защиты, включая судебное запрещение, предусмотренное в пункте 4 статьи 9 Конвенции. Если рассматривать его в свете общих целей Конвенции, то это положение относится к различным возможностям для заинтересованной общественности гарантировать и защищать свои интересы эффективными средствами. Эти возможности должны иметься начиная с момента начала оспариваемой деятельности (например, в ходе процедуры оформления разрешения) и до ее окончания (например, ходатайства в отношении возмещения).

37. При толковании положений пункта 4 статьи 9 следует учитывать наличие различий в правовых системах Сторон, а также в значении определенных терминов. Такие термины, как "средства правовой защиты" и "судебное запрещение" должны пониматься в национальном контексте. К примеру, в большинстве национальных правовых систем решение, принятое каким-либо природоохранным органом, может быть оспорено на следующем уровне административной иерархии, при этом такое обжалование, как правило, приостанавливает действие этого решения. В то же время заинтересованные стороны могут также возбудить процедуру судебного пересмотра принятого решения путем оспаривания его правомерности. Судебный пересмотр оставляет значительный простор для осуществления дискреционных прав администрации путем ограничения слушаний юридическими вопросами. Вместе с тем позитивным аспектом таких систем зачастую является предоставление процессуальной правоспособности широкому спектру участников ("все", конкуренты и т.д.). В других системах, основанных на обычном апелляционном обжаловании, устанавливаются различные ограничения, к примеру критерии, ограничивающие процессуальную правоспособность только собственными правами и интересами истца. Такие апелляционные жалобы обычно являются кассационными (т.е. суд может лишь либо подтвердить, либо отменить административное решение). Вместе с тем в ряде стран суды при рассмотрении апелляционных жалоб используют следственный принцип. В таких случаях могут быть оспорены как правомерность, так и целесообразность принятого решения, при этом суд не ограничивается представленными сторонами материалами, а должен изучить все относящиеся к делу факты. Кроме того, суд должен взвесить все интересы и принять

решение, исходя из существа данного дела. И наконец, что не менее важно, сам суд обладает правомочиями заменить оспариваемое административное решение на другое. Подобная система практически полностью исключает возможность для принятия органом власти индивидуальных решений.

38. Большинство национальных правовых систем также предоставляют затронутым сторонам возможность обратиться с ходатайством о вынесении судебного решения, с тем чтобы заставить оператора принять меры предосторожности или прекратить соответствующую деятельность. Весьма обычными являются также претензии в отношении экономической компенсации. В ряде систем суд может также вынести постановление о необходимости принятия мер надзорным органом власти. Хотя, как правило, возможность применения уголовных санкций путем уголовного преследования имеют органы власти, имеются также системы, в которых общественность также наделена правом возбуждать иски в судебном порядке. В некоторых странах генеральной атторней практически не играет никакой роли в экологических вопросах, и большинство судебных дел возбуждаются экологическими органами или даже частными лицами.

39. Поскольку инструменты, имеющиеся в распоряжении сторон, участвующих в экологическом споре, а также те препятствия, с которыми они сталкиваются, в различных системах зачастую различаются лишь по названию, следует не уделять повышенное внимание юридическим "этикеткам", а сконцентрироваться на цели действия. К примеру, в ряде систем, когда административное обжалование основывается на существовании дела, можно также оспорить бездействие органов власти, которое, с процедурной точки зрения, не очень значительно отличается от имеющейся в рамках других систем возможности возбуждения гражданской процедуры в целях вынесения судебного решения о необходимости принятия органом власти соответствующих мер.

40. Путем анализа целей каждой стороны в данной ситуации и методов достижения этой цели в конкретной правовой системе можно определить ключевые вопросы, типичные для экологических дел. Объединение этих вопросов с рядом типовых экологически опасных видов деятельности и ситуаций дает возможность сопоставления правовых систем.

41. Целевая группа обсудила возможные подходы к рассмотрению эффективности вклада имеющихся средств правовой защиты в рамках различных правовых систем в достижение целей Конвенции.

42. Была предложена идея разработки вопросника для оценки имеющихся средств правовой защиты в различных странах и их эффективности, а также был распространен (подготовленный секретариатом) перечень возможных элементов для включения в такой

вопросник. Ряд участников высказали мнение о том, что было бы целесообразно использовать вопросник на основе типового случая. Другие отметили, что, прежде чем будет принято решение о целесообразности разработки вопросника и его основных темах, необходимо произвести обзор оценок уже существующих материалов, включая ответы на вопросник, полученный предыдущей Целевой группой, а также материалов, полученных от ЕМЕП и Комиссии ЕС по эффективности правосудия. Было высказано мнение о том, что наличие средств правовой защиты и их реальное применение не всегда являются одним и тем же и что оптимальным методом оценки эффективности средств правовой защиты является ознакомление с опытом тех, кто стремится получить доступ к правосудию.

43. Целевая группа сделала вывод о необходимости возвращения к проблеме вопросника на более позднем этапе, возможно, с использованием результатов анализа конкретных гипотетических ситуаций. Она предложила участникам, заинтересованным в обмене информацией по средствам правовой защиты в их перспективных системах провести такой обмен. Одним из путей обмена такой информацией могло бы стать представление письменных материалов в секретариат заблаговременно до начала следующего совещания Целевой группы, что позволило бы распространить их вместе с документами для этого совещания. Целевая группа также призвала проводить дальнейший анализ материалов, которые будут подготовлены к ее следующему совещанию. Было также высказано мнение о целесообразности подготовки ряда докладов для следующего совещания Целевой группы, которые могли бы стимулировать обсуждения.

## **V. МЕХАНИЗМЫ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ДЛЯ УСТРАНЕНИЯ ИЛИ УМЕНЬШЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ ИЛИ ИНЫХ ПРЕПЯТСТВИЙ ДЛЯ ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ**

44. Совещание Сторон отметило, что предыдущая Целевая группа установила, что финансовые препятствия вызывают озабоченность у общественности и являются потенциальным барьером для эффективного доступа к правосудию. Такие препятствия варьируются от одной страны к другой. Совещание Сторон рекомендовало далее изучить данный вопрос и провести дополнительную работу по выявлению и обсуждению передовых методов с учетом целей, предусмотренных в пункте 5 статьи 9 Конвенции (решение II/2, пункты 22-27 и 33 d)).

45. Г-н Габор Барания (Венгрия) рассказал о нормативно-правовой базе и механизмах содействия доступу к правосудию в Венгрии. Венгерское законодательство традиционно

ориентировано на обеспечение существенных процессуальных и институциональных гарантий.

46. Процедура пересмотра апелляционных жалоб, касающихся доступа к информации, предусматривает не административный пересмотр, а скорее ускоренную процедуру рассмотрения судами, при этом бремя доказывания возлагается на государственный орган. Что касается доступа к правосудию в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции, то в отношении решений в первой инстанции предусматривается двухэтапная процедура административного рассмотрения, а также возможность трехэтапного судебного рассмотрения решений во второй инстанции. Любое лицо, полагающее, что его права или юридические интересы были нарушены, имеет право на пересмотр принятых решений в соответствии с положениями Закона об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС). Кроме того, экологические НПО автоматически получают право на участие во всех этапах этой процедуры.

47. Несмотря на то, что основным средством обеспечения участия общественности является процедура ОВОС, вынесенное в 2004 году решение Верховного суда Венгрии открыло возможность обжалования НПО любых административных решений, принятых вне рамок процедуры ОВОС, при том условии, что природоохранные органы также принимали участие в процессе принятия решений (например, процедуры выдачи разрешений на строительство).

48. НПО освобождены от уплаты административных и судебных издержек. Вместе с тем на проигравшую сторону возлагается обязанность покрытия определенных правовых издержек (фактическая сумма, подлежащая уплате, определяется по решению суда). В результате такого освобождения от покрытия издержек НПО активно пользуются возможностями судебной системы.

49. Вместе с тем сочетание быстрой и простой процедуры регистрации НПО, традиционной активности гражданского общества в экологической сфере, низкого уровня затрат, связанных с обжалованием административных решений, а также медлительность административной и судебной системы часто приводят к длительным задержкам в рассмотрении дел. Для исправления такого положения недавно был разработан законопроект об упрощении административных процедур по проектам, имеющим высокую национальную важность. (Этот законопроект не затрагивает процедуру ОВОС.) Ранее была принята ускоренная процедура рассмотрения решений в отношении строительства автодорог. Эта процедура была оспорена на национальном уровне, а также в Комитете по соблюдению Конвенции, который отметил, что это законодательство *prima facie* не выходит за рамки минимального уровня, требуемого Конвенцией.

50. Г-н Джон Бонин (Европейский ЭКО-форум) выступил с сообщением о процессуальных издержках как препятствии для доступа к правосудию. Он обратил внимание Целевой группы на Львовское заявление, подписанное верховными судьями и старшими судьями верховных и конституционных судов 11 стран ВЕКЦА (см. MP.PP/WG.1/2004/3, пункт 15). В своем заявлении судьи признали важную роль, которую играют граждане и их организации, обращаясь в судебные инстанции, а также призвали проводить дальнейшую работу по выявлению потребностей в финансовой и другой помощи, в частности для того, чтобы адвокаты оказывали помощь гражданам и их организациям в процессе обращения в суды в интересах защиты экологических прав.

51. Г-н Бонин отметил ряд общих препятствий в доступе к правосудию, включая отсутствие у граждан, официальных лиц, адвокатов и судей специальных знаний; отсутствие процессуальной правоспособности; отсутствие средств правовой защиты в виде судебного запрещения; и порой даже коррупцию среди судей. Вместе с тем он подчеркнул, что главной проблемой в первую очередь являются затраты, связанные с возбуждением судебного разбирательства: при отсутствии возможности подать иск такие вопросы, как профессиональная подготовка, правоспособность, средства правовой защиты и коррупция теряют свою актуальность.

52. Некоторые из вопросов, относящиеся к проблеме затрат, например гонорары адвокатов, гонорары научных экспертов и расходы, связанные с оплатой услуг апелляционных адвокатов, являются общими для всего региона. Другие - более актуальны в конкретных субрегионах. Требования, касающиеся гарантийных обязательств для судебных запретов, создают трудности в странах Восточной и Западной Европы. Судебные издержки являются проблемой при подаче иска в некоторых судах в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Требования в отношении оплаты проигравшей стороной издержек ответчика на адвокатов являются серьезным сдерживающим фактором во многих странах Европейского союза. Наконец, что не менее важно, возможная необходимость защиты от мести является проблемой в Восточной и Западной Европе, тогда как в Центральной Азии и в Восточной Европе также известны случаи применения угроз жизни и свободе.

53. Вместе с тем имеются многочисленные примеры эффективной практики в решении проблемы издержек. В некоторых случаях при подаче исков НПО могут воспользоваться финансовыми средствами и грантами из различных фондов. В таких странах, как Испания и Соединенное Королевство, действуют положения, предусматривающие возможность использования в некоторых случаях юридической помощи. В Соединенных Штатах, согласно положениям Закона о свободе информации и Закона о равном доступе к правосудию, правительство обязано покрывать расходы НПО в связи с оплатой услуг



адвокатов, в том случае если суд выносит постановление против правительства, однако оно не может взыскать с НПО расходы на услуги адвокатов в том случае, если они проигрывают дело. В таких странах, как Венгрия, Испания и Мексика, НПО освобождены от оплаты издержек, связанных с подачей иска. В Соединенных Штатах и Австралии отсутствуют требования о необходимости гарантийного залога по делам, представляющий интерес для общественности, или же размер такого гарантийного залога является символическим. В Испании и Мексике, например, отсутствует требование о покрытии расходов противной стороны на услуги адвокатов в проигранных делах против правительства, а в Венгрии применительно к покрытию издержек противной стороны используется четко установленная ограничительная шкала ставок.

54. Г-н Бонин предложил Целевой группе рассмотреть вопрос о выявлении финансовых препятствий и составлении каталога надлежащей практики с использованием таких средств, как вебвопросник.

## **VI. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ**

55. Г-жа Анна Мюнер, австрийское федеральное министерство сельского хозяйства, лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов, представила информацию об использовании альтернативных механизмов урегулирования споров в Австрии и о нескольких региональных инициативах в этой области. В Австрийском природоохранном законодательстве в четкой форме предусмотрена возможность посредничества в вопросах охраны окружающей среды: Закон об оценке воздействия на окружающую среду наделяет государственный орган правом приостановить процедуру выдачи разрешения в случае наличия острого конфликта интересов между разработчиками проекта и другими сторонами, при том условии, что разработчик проекта соглашается на использование процедуры посредничества. Результаты использования процедуры посредничества могут быть учтены государственным органом в его окончательном решении.

56. На Конференции по проблемам экологического посредничества в Вене (2001 год) рассматривались главным образом вопросы, относящиеся к государствам, являвшимся на тот момент членами Европейского союза. В свете взаимосвязи данного вопроса с осуществлением Орхусской конвенции министерство инициировало несколько дополнительных инициатив, направленных на поощрение дебатов по проблемам экологического посредничества и других инструментов АМУС.

57. Ввиду растущего интереса к инструментам АМУС в Центральной и Восточной Европе РЭЦ совместно с Австрийским обществом технологии и окружающей среды (ОГЮТ) и министерством принимают активное участие в проекте по экологическому

посредничеству и другим АМУС в Центральной и Юго-Восточной Европе. Если использовать термин "экологическое посредничество" в более широком смысле, то охват проекта относится к различным механизмам достижения консенсуса и налаживания диалога по экологическим вопросам и не ограничивается узким пониманием процедур посредничества (например, необходимость выполнения определенных критериев, таких, как использование профессионального независимого посредника).

58. Г-жа Мюнер подчеркнула, что посредничество может использоваться на различных этапах процедуры. В целом оптимальные результаты достигаются при использовании посредничества на самом раннем этапе, когда имеется наибольшая вероятность того, что оно сможет оказать влияние на окончательное решение и предотвратить эскалацию конфликта. Экологическое посредничество является интересным и потенциально весьма полезным инструментом, который должен скорее дополнить, а не заменить существующие положения об участии общественности и доступе к правосудию. Посредничество может оказать помощь в решении крайне конфронтационных вопросов и оказать помощь в развитии культуры диалога и сотрудничества. С более подробной информацией по данному проекту, включая исследования на конкретных примерах, и руководством по посредничеству можно ознакомиться по адресу [www.partizipation.at](http://www.partizipation.at).

59. Г-жа Каиди Тингас (РЭЦ) представила дополнительную информацию об итогах проекта РЭЦ-ОГЮТ, в частности в отношении извлеченных уроков в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) (вебсайт проекта [www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/mediation/default.html](http://www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/mediation/default.html)). Изучение результатов 16 исследований на конкретных примерах из стран ЦВЕ, Австрии и Германии в ходе данного проекта показало структурные и институциональные различия в схемах урегулирования конфликтов в экологической сфере между "старыми" и "новыми" государствами - членами ЕС.

60. В регионе ЦВЕ имеется весьма ограниченный опыт в области использования АМУС; стороны в экологических конфликтах предпочитают традиционные, административные или судебные процедуры пересмотра и весьма неохотно прибегают к альтернативным механизмам. В отличие от Западной Европы посредничество и другие аналогичные механизмы в основном используются: а) при невозможности решения проблемы с помощью административных и судебных процедур, б) при вынесении судом рекомендации в отношении достижения внесудебного урегулирования и в) в качестве процесса, параллельного административным или судебным процедурам.

61. Одна из общих и противоречивых особенностей, выявленных в ходе изучения исследований конкретных примеров в данном регионе, заключается в важной роли,

которую играют природоохранные НПО (а не природоохранные или другие государственные органы) в урегулировании конфликтов в целом и в содействии участию местных общин в частности. Это дает им двоякую роль: они выступают стороной в конфликте, а также посредником в процессе урегулирования споров. Вместе с тем такое сочетание может иметь негативные последствия для поиска общеприемлемого решения. Использование независимого посредника или помощника, приемлемого всеми сторонами, как правило, позволяет обеспечить бесперебойный процесс и добиться результата, который воспринимается как справедливый и сбалансированный.

62. Среди других проблем, связанных с использованием АМУС в регионе, следует отметить слабое участие, необъективность посредников, недостаточность знаний о данном методе, отсутствие готовности к достижению консенсуса, юридически не обязывающий характер любых достигнутых договоренностей и недостаточный контроль за результатами.

63. Тем не менее большинство сторон считают АМУС полезными. Среди преимуществ, выявленных в ходе осуществления данного проекта, нужно назвать следующие:

- a) стороны в конфликте узнают о мнениях противной стороны, а также о своем собственном реальном отношении, системе ценностей и стереотипах;
- b) данный процесс помогает снизить социальную напряженность и позволяет выработать творческие решения;
- c) полученный результат не оставляет ни одну из сторон полностью неудовлетворенной;
- d) данный процесс является более оперативным и менее дорогостоящим по сравнению с традиционными методами;
- e) достигнутые решения имеют долгосрочный характер;
- f) совместный процесс дает обеим сторонам чувство того, что решение было принято и осуществляется самостоятельно.

64. Политическая поддержка и привлечение всех основных участников играют важнейшую роль для обеспечения действенности и эффективности процесса АМУС. Четкая подготовка, беспристрастность посредника, понимание процесса его участниками,

готовность к сотрудничеству и контроль за осуществлением достигнутых соглашений также способствуют устойчивости полученных результатов.

## **VII. МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ И ЕЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ**

65. Из-за нехватки времени Целевая группа не смогла провести обсуждение по данному пункту повестки дня.

## **VIII. ОРГАНИЗАЦИЯ БУДУЩЕЙ РАБОТЫ**

66. Целевая группа приняла к сведению предварительное расписание совещаний, представленное секретариатом, согласно которому следующее совещание Целевой группы запланировано на весну 2007 года. Председатель отметил, что некоторые виды деятельности должны быть выполнены до начала следующего совещания, в частности мероприятия, указанные в пунктах 30-34 и 41-43 выше. Некоторые вопросы, для обсуждения которых не хватило времени, в частности механизмы оказания помощи, АМУС и механизмы для обмена информацией и ее распространения, будут рассмотрены на следующем совещании.

## **IX. ЗАКРЫТИЕ СОВЕЩАНИЯ**

67. Секретариат проинформировал Целевую группу о том, что проект доклада о работе совещания будет распространен по электронной почте на английском языке среди участников совещания, при этом будет предусмотрен небольшой период для представления замечаний. Затем доклад будет окончательно доработан Председателем и секретариатом, по возможности, в надлежащие сроки для представления на шестом совещании Рабочей группы Сторон, которое состоится 5-7 апреля 2006 года.

68. Закрывая совещание Председатель поблагодарил всех участников за их вклад в обсуждение, а секретариат - за его поддержку в работе.

-----