



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

Комитет по вопросам соблюдения

Сорок третье совещание
Женева, 17–20 декабря 2013 года
Пункт 7 а) предварительной повестки дня
Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации, касающиеся сообщения
АССС/С/2011/62 относительно соблюдения Конвенции
Арменией***

**Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 28 июня
2013 года**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–12	3
II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем.....	13–29	4
A. Нормативно-правовая база.....	13–17	4
B. Факты	18–24	5
C. Вопросы существа	25–28	6

* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду того, что Комитету потребовалось больше времени для завершения подготовки повестки дня его сорок третьего совещания.

D.	Внутренние средства правовой защиты	29	7
III.	Рассмотрение и оценка Комитетом	30–38	7
IV.	Выводы и рекомендации	39	9
A.	Основные выводы в отношении несоблюдения	40	9
B.	Рекомендации.....	41	9

I. Введение

1. 6 сентября 2011 года неправительственная организация (НПО) "ЭкоЭра" (автор сообщения) представила Комитету по вопросам соблюдения в соответствии с Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), сообщение, которое содержало утверждения о несоблюдении Арменией своих обязательств по пунктам 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции.
2. В сообщении речь ведется о соблюдении соответствующей Стороной положений Конвенции в связи с последующими изменениями в вопросах, рассмотренных Комитетом в его выводах по сообщению АССС/С/2009/43 (ECE/MP.PP/2011/11/Add.1), которые были одобрены Совещанием Сторон Конвенции на его четвертой сессии (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года) в решении IV/9a (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1). В сообщении утверждается, что с учетом фактов, описанных в этом сообщении, соответствующая Сторона в настоящее время не соблюдает положения пунктов 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции, поскольку решением, недавно вынесенным Кассационным судом, было фактически отменено его предыдущее решение относительно процессуальной правоспособности НПО в вопросах окружающей среды.
3. На своем тридцать четвертом совещании (Женева, 20–23 сентября 2011 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что это сообщение является приемлемым.
4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции 20 октября 2011 года это сообщение было направлено соответствующей Стороне. В тот же день автору сообщения было направлено письмо. Обеим сторонам было предложено ответить на вопросы, касающиеся данного сообщения.
5. На своем тридцать шестом совещании (Женева, 27–30 марта 2012 года) Комитет решил обсудить содержание сообщения на своем тридцать восьмом совещании (Женева, 25–28 сентября 2012 года).
6. 30 марта 2012 года автор сообщения ответил на вопросы Комитета. 4 апреля 2012 года ответ на сообщение направила соответствующая Сторона.
7. 25 июня 2012 года автор сообщения направил Комитету дополнительные замечания. 20 июля 2012 года соответствующая Сторона дала ответ на эти замечания.
8. Комитет обсудил сообщение на своем тридцать восьмом совещании, в котором участвовали представители автора сообщения и соответствующей Стороны. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. В ходе обсуждения Комитет задал ряд вопросов как автору сообщения, так и соответствующей Стороне и предложил им дать письменные ответы на них после совещания.
9. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили свои ответы соответственно 26 и 29 октября 2012 года.
10. Комитет подготовил проект выводов на своем сороковом совещании (Женева, 25–28 марта 2013 года). Затем в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 2 мая 2013 года проект выводов был направлен соответствующей

Стороне и автору сообщения для представления замечаний. Как соответствующей Стороне, так и автору сообщения было предложено представить свои замечания к 30 мая 2013 года.

11. Автор сообщения и соответствующая Сторона представили свои замечания соответственно 30 и 31 мая 2013 года.

12. На своем сорок первом совещании (Женева, 25–28 июня 2013 года) Комитет с учетом полученных замечаний приступил к доработке своих выводов на закрытом заседании. Затем Комитет принял свои выводы и решил, что они должны быть опубликованы в качестве официального предсессионного документа к его сорок третьему совещанию. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем¹

A. Нормативно-правовая база

13. Конституция Армении (статья 6) предусматривает, что международные договоры имеют прямое действие в соответствующей Стороне, за исключением тех договорных положений, для осуществления которых должны быть приняты дополнительные нормативные меры на национальном уровне.

14. Административно-процессуальный кодекс (пункт 1 статьи 3) предусматривает, что физические и юридические лица имеют право обращаться в административный суд, если они считают, что их права и свободы, определенные Конституцией, международными договорами, законами и другими актами, были или могут быть непосредственно нарушены в результате действий или бездействия местных органов власти или их должностных лиц.

15. Закон об НПО (пункт 1 статьи 15) предусматривает, что организация имеет право, в частности, представлять и защищать свои права и законные интересы, а также права и законные интересы своих членов в других организациях, судах, государственных и местных органах.

16. Гражданский кодекс (статья 52) предусматривает, что юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям его деятельности, определенным в его учредительном документе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Он предусматривает также, что права юридического лица могут ограничиваться лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом, и что юридическое лицо имеет право оспорить решение, ограничивающее его права.

17. В соответствии с поправками, внесенными в Конституцию в 2005 году и в Судебный кодекс в 2007 году, Кассационный суд уполномочен в качестве высшей инстанции судебной системы соответствующей Стороны обеспечивать единообразное применение законов в стране.

¹ В настоящем разделе кратко изложены лишь основные факты, материалы и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

В. Факты

18. Сообщение касается выдачи разработчику лицензий и продления его лицензий на эксплуатацию месторождений меди и молибдена в районе Лори, Армении (см. также выводы по сообщению АССС/С/2009/43).

19. Автор сообщения вместе с Антикоррупционным центром "Транспэрэнси интернэшнл" и Ванадзорским отделением НПО "Хельсинская гражданская ассамблея" оспорил законность ряда административных актов, касающихся этого проекта, в административном суде. Заявители утверждали, что эти акты были приняты в нарушение нескольких положений армянского законодательства, касающихся процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), земли, воды, минеральных ресурсов, концессий, флоры и фауны. В своем заявлении автор сообщения сослался также на несоблюдение Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Орхусской конвенции (в частности, пунктов 2, 4, 8, 9 и 10 статьи 6).

20. 9 июля 2009 года административный суд отклонил заявление как неприемлемое на том основании, что "то или иное лицо не может обращаться в суд с каким-либо произвольным или абстрактным требованием, а может подавать жалобу только в том случае, если оно является заинтересованным лицом, т.е. если конкретный административный орган нарушил его публичные субъективные права"². 28 июля 2009 года заявители обжаловали это решение, однако апелляционный суд подтвердил решение суда первой инстанции.

21. 7 августа 2009 года автор сообщения и организация "Транспэрэнси интернэшнл" подали совместную жалобу в Кассационный суд. 9 сентября 2009 года Кассационный суд признал приемлемость этой жалобы и 30 октября 2009 года постановил вернуть это дело в административный суд для рассмотрения существа дела только в части одного из заявителей – "ЭкоЭры" (нынешний автор сообщения).

22. Конкретно Кассационный суд отметил, что:

природоохранная общественная организация "ЭкоЭра" является неправительственной организацией, зарегистрированной в порядке, установленном законом ... об общественных организациях, соответствует критериям, установленным национальным законодательством, и, основываясь на целях и задачах, закрепленных ее уставом, занимается вопросами защиты окружающей среды. Исходя из вышеизложенного, Кассационный суд находит, что в данном деле, являясь природоохранной общественной организацией, "ЭкоЭра" подпадает под определение "заинтересованной общественности" в соответствии с Орхусской конвенцией и, следовательно, в соответствии со своими уставными целями пользуется правом на судебную защиту по делам, касающимся охраны окружающей среды³.

23. 24 марта 2010 года административный суд вновь отклонил заявление "ЭкоЭры" на том основании, что:

² См. сообщение (6 сентября 2011 года), стр. 3 английского текста. Это сообщение и другая документация, представленная автором сообщения и соответствующей Стороной, имеются на специальной странице веб-сайта Комитета.

³ Перевод, предоставленный автором сообщения, см. в ответе автора сообщения (20 марта 2012 года), добавление b), решение Кассационного суда от 30 октября 2009 года.

она не может оспаривать экологические решения, принятые учреждениями. Конкретно суд со ссылкой на Административно-процессуальный кодекс (пункт 1 статьи 3) заявил, что административное судопроизводство имеет свою специфику, т.е. лицо не может обращаться за защитой в суд с каким-либо произвольным или абстрактным требованием, а может обращаться в суд только тогда, когда оно является заинтересованной стороной, т.е. стороной, публичные субъективные права которой были нарушены административным органом. ...Лица не могут добиваться судебного пересмотра какого-либо административного решения, которое не касается их непосредственно, лишь на том основании, что они в целом заинтересованы в законном поведении административных органов⁴.

24. 26 апреля 2010 года автор сообщения обжаловал это решение в Кассационный суд. 1 апреля 2011 года Кассационный суд отклонил заявление автора сообщения и на этот раз поддержал решение административного суда от 24 марта 2010 года. Таким образом, он принял решение, противоположное решению от 30 октября 2009 года: он отклонил жалобу и постановил, что опротестовать какой-либо акт, действие или бездействие могут только те субъекты, права которых были непосредственно нарушены таким актом, действием или бездействием. Кассационный суд в своем анализе сослался на постановление Конституционного суда от 7 сентября 2010 года. Конституционный суд в связи с другим делом изучил утверждение о том, что статья 3 Административно-процессуального кодекса является неконституционной, поскольку статья 19 Конституции предусматривает более широкий круг лиц, которые могут иметь право обращаться в суд, и что их круг не должен ограничиваться только теми лицами, чьи права были непосредственно нарушены. Конституционный суд пришел к выводу, что закон соответствует Конституции.

С. Вопросы существа

Доступ к правосудию – статья 9

25. Автор сообщения утверждает, что, поскольку высшие суды соответствующей Стороны (Кассационный суд и Конституционный суд) вынесли решение о том, что общественные ассоциации не имеют статуса, позволяющего им обращаться в суд с исками по вопросам, касающимся видов деятельности, относящихся к сфере действия статьи 6, соответствующая Сторона не соблюдает пункт 2 статьи 9 Конвенции. Автор сообщения утверждает также, что, поскольку суды соответствующей Стороны не предоставили общественным ассоциациям статуса, позволяющего им обращаться в суд по вопросам, которые в целом касаются охраны окружающей среды, соответствующая Сторона не соблюдает пункт 3 статьи 9 Конвенции. Автор сообщения подчеркивает, что Кассационный суд своим решением от 1 апреля 2011 года фактически отменил свое решение от

⁴ Перевод, представленный автором сообщения, см. в ответе автора сообщения (20 марта 2012 года), добавление с), решение административного суда от 24 марта 2010 года. Соответствующая Сторона поясняет, что "какое-либо произвольное или абстрактное требование" означает, что организация не может обращаться в суд по абстрактному делу, а может иметь доступ к судам только в качестве заинтересованной стороны. Автор сообщения толкует слова "какое-либо произвольное или абстрактное требование" как означающее, что "административный суд истолковал закон таким образом, который не предусматривает какого-либо доступа общественных организаций к правосудию даже тогда, когда в число их уставных целей входит защита окружающей среды".

30 октября 2009 года. Автор сообщения утверждает, что правовая база соответствующей Стороны не ясна, поскольку в Административно-процессуальном кодексе, Законе об НПО и других законах не содержится четкого определения статуса "заинтересованной общественности". И наконец, автор сообщения утверждает, что, поскольку Кассационному суду понадобился один год для вынесения своего решения, соответствующая Сторона не обеспечивает своевременных процедур и, таким образом, нарушает пункт 4 статьи 9 Конвенции.

26. Соответствующая Сторона утверждает, что закон и судебная практика дают основание сделать вывод о том, что автору сообщения был предоставлен доступ к правосудию и факт неудовлетворенности автора сообщения рассмотрением его жалобы в суде является иррелевантным. Соответствующая Сторона отмечает, в частности, решение Кассационного суда от 30 октября 2009 года, согласно которому автор сообщения представляет собой "заинтересованную" организацию по смыслу Конвенции.

27. В ходе обсуждения сообщения с Комитетом на его тридцать восьмом совещании соответствующая Сторона отметила, что, как явствует из решения Кассационного суда от 30 октября 2009 года так и из решения Конституционного суда от 7 сентября 2010 года, законодательство предусматривает широкое толкование термина "законный интерес", предоставляющее правоспособность НПО в соответствии с Конвенцией. Соответствующая Сторона отметила также, что она не может объяснить причину непоследовательного толкования соответствующего термина высшими судами страны. Таким образом, по ее мнению, для обеспечения надлежащего осуществления положений Конвенции в законодательство, возможно, необходимо внести некоторые изменения.

28. Кроме того, в ходе обсуждения сообщения на тридцать восьмом совещании Комитета как соответствующая Сторона, так и автор сообщения согласились с тем, что, как об этом свидетельствуют решение Конституционного суда и первое решение Кассационного суда, нынешнее законодательство может применяться таким образом, что все нормы Конвенции будут в полной мере соблюдены; однако во избежание ситуаций, когда суд применяет закон иным образом (как, например, это сделал Кассационный суд в его втором решении), они согласились с тем, что было бы полезно внести в законодательство такие изменения, которые исключали бы возможность иного толкования.

D. Внутренние средства правовой защиты

29. Автор сообщения исчерпал все внутренние средства правовой защиты.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

30. Армения ратифицировала Конвенцию 1 августа 2001 года. Конвенция вступила в силу для Армении 30 октября 2001 года.

31. Главным вопросом сообщения является процессуальная правоспособность НПО в вопросах, касающихся окружающей среды. В своем первоначальном сообщении автор сообщения не дал четкого разъяснения относительно того, в чем заключается предполагаемое несоблюдение пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции. В ходе обсуждения, состоявшегося 25 сентября 2012 года, и впоследствии в письме автора сообщения от 29 октября 2012 года Комитету была представлена более подробная информация. Фактически автор сообщения ут-

верждает также, что имеет место несоблюдение пункта 2 статьи 9 в связи с оспоренными им актами, которые не касаются процедур участия общественности.

Процессуальная правоспособность НПО в части оспаривания решений, подпадающих под действие статьи 6 – пункт 2 статьи 9

32. Автор сообщения утверждает, что имеет место несоблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции в случае трех решений: а) положительного заключения по ОВОС (БП-31), утвержденного Министерством охраны природы 3 апреля 2006 года; б) положительного заключения по ОВОС (БП-135), утвержденного Министерством 7 ноября 2006 года; и с) лицензионного договора № 316 между программой "Армянская медь" и Министерством торговли и экономического развития и Министерством охраны природы Республики Армения на пользование недрами в целях горной добычи от 9 октября 2007 года.

33. Комитет уже рассмотрел вопрос о применимости статьи 6 к решениям, оспоренным автором сообщения в судах соответствующей Стороны, в связи с его выводами по сообщению АССС/С/2009/43 (см. ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, пункты 57–62). Затем он высказал мнение, что три вышеупомянутых решения являются решениями, подпадающими под действие статьи 6 Конвенции⁵. Таким образом, Комитет отмечает, что пункт 2 статьи 9 Конвенции применяется.

34. Комитет отмечает, что автором сообщения является НПО, на которую распространяется пункт 5 статьи 2 Конвенции, и как таковой ей должен быть предоставлен доступ к процедурам рассмотрения в соответствии с пунктом 2 статьи 9. Соответственно, толкование закона соответствующей Стороны Кассационным судом в его решении от 30 октября 2009 года соответствует Конвенции.

35. Комитету неясно, почему после принятия Кассационным судом своего решения о приемлемости от 30 октября 2009 года и возвращения дела в административный суд, административный суд вновь принял решение по вопросу о приемлемости и не рассмотрел существа дела.

36. 1 апреля 2011 года Кассационный суд вынес решение, противоположное решению от 30 октября 2009 года, и постановил, что автор сообщения, природоохранная НПО, не имеет процессуальной правоспособности, чтобы добиваться пересмотра решений, подпадающих под действие статьи 6. Комитет считает, что, хотя формулировки в национальном законодательстве не противоречат пункту 2 статьи 9, решение Кассационного суда от 1 апреля 2011 года, в котором объявляется, что эта природоохранная НПО не имеет процессуальной правоспособности, не соответствовало нормам, установленным Конвенцией. Таким образом, соответствующая Сторона не соблюла пункт 2 статьи 9 Конвенции.

Процессуальная правоспособность НПО в части оспаривания действий или бездействия, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде – пункт 3 статьи 9

37. В отличие от пункта 2 пункт 3 статьи 9 Конвенции применяется к более широкому кругу действий и случаев бездействия. В частности, этот пункт пре-

⁵ Выводы Комитета по сообщению АССС/С/2009/43 касаются лицензионного договора № 316 от 8 октября 2007 года. Насколько Комитет понимает, речь идет об одном и том же договоре, и, возможно, стороны в своих представлениях указали неправильную дату (8 вместо 9 октября 2007 года).

дусматривает возможность оспаривания представителями общественности действий или бездействия, которые предположительно противоречат положениям национального законодательства, относящегося к окружающей среде, а не только положениям об участии общественности. При осуществлении пункта 3 Сторонам предоставляется бóльшая гибкость в определении того, какие природоохранные организации имеют доступ к правосудию. Комитет уже рассматривал осуществление пункта 3 статьи 9 Конвенции (см. выводы по сообщениям АССС/С/2005/11 (Бельгия) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2); АССС/С/2006/18 (Дания) ECE/MP.PP/2008/5/Add.4; и АССС/С/2010/48 (Австрия) ECE/MP.PP/C.1/2012/4) и в целом вынес определение, согласно которому, хотя Стороны и не обязаны предусматривать в своем национальном законодательстве возможность подачи иска любым лицом, они не могут использовать фразу "отвечающее предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют" в качестве предлога для сохранения или введения критериев, которые фактически запрещают всем или почти всем природоохранным организациям оспаривать действия или бездействие, которые противоречат национальному законодательству, относящемуся к окружающей среде. Однако в данном случае утверждения автора сообщения, касающиеся пункта 3 статьи 9 Конвенции, не были обоснованы.

Своевременные процедуры – пункт 4 статьи 9

38. Что касается утверждений относительно несоблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции на том основании, что процедуры не являются своевременными, то Комитет считает, что один год – не слишком длительный период для вынесения высшим судом решения по такому делу и что эти утверждения не являются достаточно обоснованными. Соответственно, Комитет не делает вывода о том, что соответствующая Сторона в этом отношении находится в состоянии несоблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции.

IV. Выводы и рекомендации

39. Рассмотрев вышеупомянутый материал, Комитет принимает выводы и рекомендации, которые приводятся в нижеследующих пунктах.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

40. Комитет делает вывод о том, что, хотя формулировки в законодательстве соответствующей Стороны не противоречат пункту 2 статьи 9 Конвенции, решение Кассационного суда от 1 апреля 2011 года, в котором заявлено, что соответствующая природоохранная НПО не имеет процессуальной правоспособности, не соответствовало нормам, установленным в Конвенции. Следовательно, соответствующая Сторона не соблюла пункт 2 статьи 9 Конвенции (см. пункт 36).

B. Рекомендации

41. Во исполнение пункта 35 приложения к решению I\7 Комитет рекомендует Совещанию Сторон в соответствии с пунктом 37 b) приложения к решению I/7 рекомендовать соответствующей Стороне:

а) пересмотреть и прояснить свое законодательство, в том числе Закон об НПО и административные процедуры, с тем чтобы обеспечить соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции в части процессуальной правоспособности;

б) принять необходимые меры для повышения осведомленности судебных органов в целях содействия осуществлению внутреннего законодательства в соответствии с Конвенцией.

42. Комитет отмечает, что несоблюдение соответствующей Стороной в данном конкретном случае не обусловлено какой-то системной ошибкой, но что вместе с тем судебная практика последнего времени указывает на наличие проблем, которые могут вести к неправильному толкованию.
