



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
24 August 2011
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

Комитет по вопросам соблюдения

Двадцать девятое совещание
Женева, 21–24 сентября 2010 года

**Доклад Комитета по вопросам соблюдения
о работе его двадцать девятого совещания**

Добавление

**Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2008/33
в отношении соблюдения обязательств Соединенным
Королевством Великобритании и Северной Ирландии**

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 24 сентября 2010 года

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Справочная информация	1–22	3
II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем	23–85	6
A. Проверка законности в надзорном судопроизводстве по материально-правовым основаниям – пункты 2 и 3 статьи 9	24–33	6
B. Недоступно высокие издержки – пункты 4 и 5 статьи 9	34–71	9
C. Оспаривание действий частных лиц, нарушающих природоохранное законодательство – пункт 3 статьи 9	72–79	20
D. Правила, касающиеся процессуальных сроков в надзорном судопроизводстве – пункт 4 статьи 9	80–85	22
III. Национальная правовая база	86–117	24
A. Проверка законности в надзорном судопроизводстве по материально-правовым основаниям – пункты 2 и 3 статьи 9	86–91	24
B. Недоступно высокие издержки – пункты 4 и 5 статьи 9	92–109	25
C. Оспаривание действий частных лиц, нарушающих природоохранное законодательство – пункт 3 статьи 9	110	32
D. Правила, касающиеся процессуальных сроков в надзорном судопроизводстве – пункт 4 статьи 9	111–117	34
IV. Проведение рассмотрения и оценки Комитетом по вопросам соблюдения	118–140	36
A. Правовая база и круг вопросов, рассмотренных Комитетом по вопросам соблюдения	118	36
B. Приемлемость сообщения и исчерпание местных средств правовой защиты	119–121	36
C. Вопросы существа	122–14	37
V. Заключение	141–145	42
A. Основные выводы по вопросу о несоблюдении	141–144	42
B. Рекомендации	145	42

I. Справочная информация

1. 2 декабря 2008 года организация "КлайентЭрс", организация "Общество по сохранению морской среды" и г-н Роберт Лэтимер (далее совместно именуемые "авторами сообщения") представили Комитету по вопросам соблюдения сообщения с утверждениями о несоблюдении Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии принятых ею на себя обязательств по пунктам 2, 3, 4 и 5 статьи 9 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (именуемой далее "Орхусской конвенцией" или "Конвенцией").

2. Организация "КлайентЭрс" является недоходной природоохранной группой, занимающейся вопросами права, науки и политики, которая осуществляет свою деятельность в Европейском союзе (ЕС) и за его пределами. Она зарегистрирована в Англии и Уэльсе в качестве компании с ответственностью, ограниченной гарантией, и имеет там же статус зарегистрированной благотворительной организации. Организация "Общество по сохранению морской среды" (ОСМС) является благотворительной организацией по охране морей, прибрежных зон и морской дикой природы Соединенного Королевства. Она зарегистрирована в Англии и Уэльсе в качестве компании с ответственностью, ограниченной гарантией, и имеет в Англии, Уэльсе и Шотландии статус зарегистрированной благотворительной организации. Роберт Лэтимер является частным лицом.

3. Авторы сообщения утверждают, что соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение статьи 9 Конвенции в законодательстве Англии и Уэльса – как в целом, так и в связи с производством по конкретному делу. Утверждения общего характера о несоблюдении касаются отсутствия в процедурах надзорного судопроизводства положений, предусматривающих рассмотрение дел по существу, недоступно высоких затрат, связанных с производством по делам в порядке судебного надзора, отсутствия прав на подачу иска в отношении частных лиц в связи с нарушением природоохранного законодательства и ограничительных процессуальных сроков в надзорном судопроизводстве. Утверждение о несоблюдении в связи с конкретным делом касается предполагаемого непредоставления соответствующей стороной доступа к правосудию для оспаривания выдачи порту на реке Тайн в Северной Англии государственной лицензии на складирование под искусственным защитным покрытием крайне загрязненных данных отложений порта на действующем морском отвале под названием "Саутер пойнт", расположенном примерно в четырех милях от берега.

4. После принятия Комитетом на своем двадцать втором совещании (17–19 декабря 2008 года) предварительного определения о приемлемости сообщения 24 декабря 2008 года оно было направлено соответствующей Стороне.

5. 16 января 2009 года Комитет направил обеим сторонам вопросы с целью внесения ясности в некоторые аспекты.

6. В письме от 12 мая 2009 года соответствующая Сторона направила просьбу о продлении установленного процедурой пятимесячного срока еще на два месяца, с тем чтобы она могла представить ответ до 24 июля 2009 года. В письме от 21 мая 2009 года авторы сообщения указали, что они не возражают против продления срока еще на два месяца по просьбе соответствующей Стороны для подготовки ею своего ответа на сообщение. Авторы сообщения задали

вопрос о том, могут ли они также получить дополнительно два месяца для подготовки ответа на вопросы Комитета, направленные 16 января 2009 года.

7. 22 мая 2009 года Комитет получил письменные представления в отношении трех сообщений, касающихся Соединенного Королевства (АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33) от имеющей статус наблюдателя Коалиции за доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (КДПОС), в которую входят шесть природоохранных неправительственных организаций Соединенного Королевства¹.

8. В письме от 27 мая 2009 года авторы сообщения просили о том, чтобы аспекты сообщения, касающиеся издержек, в частности пункты 32–36 и пункты 92–149, а также приложения III, IV и V к сообщению использовались Комитетом в качестве дополнительной справочной информации при рассмотрении двух других направленных против соответствующей Стороны сообщений (АССС/С/2008/23 и АССС/С/2008/27).

9. Письмом от 27 мая 2009 года стороны были проинформированы о том, что рассмотрение сообщения состоится на двадцать пятом совещании Комитета 22–25 сентября 2009 года.

10. В письме от 9 июня 2009 года авторы сообщения ответили на вопросы, направленные Комитетом 16 января 2009 года.

11. 16 июля 2009 года КДПОС направила Комитету письмо, к которому она приложила копию недавно принятого Европейским судом решения по делу С–427/07 *Комиссия против Ирландии*.

12. В письме от 28 июля 2009 года соответствующая Сторона направила письменные представления в ответ на сообщение и на письмо авторов сообщения от 9 июня 2009 года. 19 августа 2009 года в обоснование своей позиции соответствующая Сторона представила приложение с выделенным шрифтом выписками из судебных решений.

13. 9 сентября 2009 года авторы сообщения направили на рассмотрение Комитета дополнительные письменные представления, в которых они попытались внести ясность в некоторые аспекты, затронутые в ответе соответствующей Стороны от 28 июля 2009 года.

14. Комитет обсудил сообщение на своем двадцать пятом совещании, проходившем с участием представителей соответствующей Стороны и авторов сообщения, которые ответили на вопросы, прояснили соответствующие аспекты и представили новую информацию. Наблюдателям также была предоставлена возможность высказаться.

15. 20 января 2010 года КДПОС направила Комитету письмо со своими замечаниями по подготовленному лордом-судьей Джексонем заключительному докладу "Обзор по вопросу о судебных издержках в гражданском процессе", который был опубликован в январе 2010 года, и подготовленному почетным лордом Джиллом Обзорному докладу о судах Шотландии по гражданским делам, опубликованному в сентябре 2009 года. 29 января 2010 года авторы сообщения направили Комитету письмо со своими замечаниями по заключительному докладу лорда-судьи Джексона.

¹ Организации "Друзья Земли", ВФДП – СК, "Гринпис", Королевское общество защиты птиц, "Глобальный потенциал" и Фонд экологического права.

16. 18 марта 2010 года КДПОС направила Комитету письмо с приложенным к нему пресс-релизом, выпущенным в указанную дату Европейской комиссией, в котором указывается, что в отношении Соединенного Королевства Комиссией принято мотивированное заключение в связи с опасениями по поводу того, что судебные разбирательства в Соединенном Королевстве сопряжены с чрезмерными судебными издержками и что потенциальные финансовые последствия проигрыша в судебных тяжбах препятствуют неправительственным организациям (НПО) и отдельным лицам в подаче исков на государственные органы.

17. 20 мая 2010 года КДПОС направила Комитету письмо, в котором она информировала его о некоторых вынесенных в последнее время судебных решениях, касающихся вопроса о затратах, связанных с доступом представителей общественности к правосудию в соответствующей Стороне. В тот же день Фонд экологического права, являющийся одним из шести НПО – членов КДПОС, направил Комитету письмо с информацией о выпущенном недавно докладе, озаглавленном "Издержки, создающие препятствия для доступа к правосудию по экологическим вопросам", в котором содержатся примеры судебных тяжб по экологическим вопросам, которые не были начаты ввиду чрезмерности издержек. 2 июня 2010 года авторы сообщения направили свои замечания по судебным решениям, информацию о которых предоставила КДПОС 20 мая 2010 года.

18. В ходе разбирательства соответствующая Сторона выступила с утверждением о том, что у одного члена Комитета имеется конфликт интересов по двум другим сообщениям, которые в то время находились в производстве и были направлены против Соединенного Королевства, а именно по сообщениям АССС/С/2008/23 и АССС/С/2008/27. Соответствующий член Комитета не принимал участия ни в обсуждении выводов в связи с этими сообщениями, ни в обсуждении выводов по настоящему сообщению. Дополнительная подробная информация изложена в пунктах 6–11 доклада о работе двадцать пятого совещания Комитета (ECE/MP.PP/C.1/2009/6).

19. На своем двадцать пятом совещании Комитет приступил к подготовке проекта выводов и завершил подготовку проекта выводов после проведения своего двадцать восьмого совещания (15–18 июня 2010 года). В соответствии с пунктом 34 приложения к решению 1/7 Совещания Сторон Конвенции после этого, а именно 25 августа 2010 года, проекты выводов были направлены для замечаний соответствующей Стороне и авторам сообщения. Обеим сторонам было предложено представить любые замечания до 22 сентября 2010 года.

20. С письмом от 14 сентября 2010 года КДПОС направила обновленный в августе 2010 года вариант вышедшего в мае 2008 года доклада "Обеспечение доступа к правосудию по экологическим вопросам в Англии и Уэльсе" (доклад Сулливана), а также свои замечания по проекту выводов.

21. Авторы сообщения и соответствующая Сторона представили свои замечания по проекту выводов 22 сентября 2010 года.

22. На своем двадцать девятом совещании (21–24 сентября 2010 года) в ходе закрытого заседания Комитет завершил работу над своими выводами с учетом полученных замечаний. Затем Комитет утвердил свои выводы и принял решение об их опубликовании в качестве добавления к докладу. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем²

23. В сообщении утверждается о несоблюдении соответствующей Стороной – в законодательстве Англии и Уэльса – обязательств по пунктам 2, 3, 4 и 5 статьи 9 Конвенции. К сообщению относятся четыре представления. В них утверждается, что: 1) на практике суды Англии и Уэльса не обеспечивают возможности судебной проверки по материально-правовым основаниям законности решений, действий или бездействия, подпадающих под сферу действия Конвенции; 2) доступ к правосудию является недопустимо дорогостоящим, в частности из-за издержек, которые несут истцы, проигравшие дело, и требования к истцам взять на себя обязательство о покрытии убытков ответчика в качестве предварительного условия принятия обеспечительных мер в виде судебного запрета; 3) отсутствуют права на подачу иска к частным лицам в связи с нарушением экологического законодательства; и 4) сроки для подачи заявления о рассмотрении дела в порядке судебного надзора, по мнению авторов, являются неопределенными, несправедливыми и чрезмерно ограничительными. Все утверждения имеют общий характер, а утверждения в представлениях 1), 2) и 4) также касаются положения в порту на реке Тайн.

A. Проверка законности в надзорном судопроизводстве по материально-правовым основаниям – пункты 2 и 3 статьи 9

24. Авторы сообщения утверждают, что в отношении надзорного судопроизводства судами Англии и Уэльса применяются крайне ограничительные нормы допускающие надзорное производство по делам о действиях и решениях государственных органов только в случаях процессуальных нарушений, их незаконности или нелогичности. Авторы сообщения утверждают, что по этой причине соответствующая Сторона не соблюдает должным образом пункт 2 статьи 9 Конвенции, которой установлено требование о доступе представителя общественности к процедуре надзорного судопроизводства для оспаривания законности с материально-правовой точки зрения любого решения, подпадающего под положения статьи 6 Конвенции. Они также утверждают, что соответствующая Сторона не соблюдает должным образом закрепленное в пункте 3 статьи 9 Конвенции неконкретизированное право, позволяющее представителям общественности оспаривать действия или бездействие государственных органов, которые нарушают национальное природоохранное законодательство.

25. Авторы сообщения утверждают, что, хотя теоретически суды Англии и Уэльса пользуются широкими дискреционными полномочиями, позволяющими им принимать к рассмотрению обоснованные обращения, подаваемые с целью проверки в надзорном порядке законности действия или решения государственного органа с точки зрения материального права, включая материальные факты, эти широкие дискреционные полномочия применяются весьма редко и, как правило, не применяются при рассмотрении дел, относящихся к окружающей среде. Так, например, авторы сообщения отмечают, что в надзорном производстве судов находятся дела, которые были сочтены приемлемыми и давали основания для рассмотрения фактов в связи с тем, что государственный орган, принимая

² В этом разделе резюмируются только основные факты, свидетельства и проблемы, которые были сочтены имеющими отношение к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

решение, допустил "существенную ошибку в фактах"³. Кроме того, через право прав человека благодаря принятию Европейской конвенции о правах человека и основных свободах 1950 года и Закона Соединенного Королевства о правах человека 1998 года, а также с учетом права ЕС в целом в английское право введен принцип соразмерности. Авторы сообщения отмечают, что принцип соразмерности в настоящее время является общепринятым основанием для надзорного производства по делам, относящимся к правам человека и праву ЕС, при этом он позволяет проводить надлежащее рассмотрение дела по существу. Вместе с тем авторы сообщения утверждают, что эти широкие принципы, как правило, не применяются судами ко всем делам, в частности к экологическим делам, в связи с которыми в суды поступают обращения о проведении надзорной проверки. Напротив, в судебной практике судов применяются весьма ограничительные нормы, допускающие надзорное производство по делам, касающимся действий и решений государственных органов, лишь в случаях нарушения процессуальных норм, их незаконности или нелогичности.

26. Авторы сообщения утверждают, что для подтверждения вышеупомянутых утверждений можно привести пример порта на реке Тайн. Авторы сообщения указывают, что в связи с этим делом не было бы возможности оспорить различные аспекты, касающиеся существа дела, включая непроведение в полном объеме оценки воздействия на окружающую среду; несоблюдение подхода, основанного на принципе предосторожности; непредоставление материалов в обоснование выбранного метода складирования как соответствующего наилучшим имеющимся методам или наилучшей экологичной практике; непредоставление материалов, которые бы надлежащим образом демонстрировали практическую неэффективность альтернативных методов; потенциально вводящие в заблуждение заявления по поводу природной характеристики места размещения отвала, периодичности мероприятий по дополнительной засыпке отвала и засыпных материалов; и вытекающую из вышеуказанного опасность для морской среды в случае выхода за пределы отвала загрязненного материала и его воздействия на морскую среду, примыкающую к отвалу (в том числе на потенциально ценные местообитания, охраняемые планами действий по сохранению биоразнообразия).

27. Авторы сообщения утверждают, что наиболее очевидным способом обеспечения соблюдения в законодательстве пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции явилось бы применение уже имеющихся более гибких подходов к проблеме существенных ошибок в фактах и использование принципа соразмерности по аналогии с делами, относящимися к правам человека и законодательству ЕС. Авторы сообщения предлагают добавить дела, относящиеся к сфере охвата Конвенции

³ Авторы сообщения ссылаются на следующие судебные решения и авторитетные источники: решение лорда-судьи Слинна Хэдли в связи с *Н.П.Д.* (прим. пер., надзорное производство по делу) (*по заявлению компании "Элконбёри девелопментс лтд."*) против Министра по вопросам окружающей среды, транспорта и регионов [2001] UKHL 23, пункты 52–54, который ссылается на свое решение, принятое в связи с *Н.П.Д.* против Совета по возмещению ущерба от телесных повреждений в результате преступных действий [1999] 2 AC 330, пункт 344, и решение по делу Министра по вопросам образования и науки против Совета административного округа Теймсайд [1977] AC 1014, пункт 1030, а также на издание Wade & Forsyth "Administrative Law", 7th ed. (1994), стр. 316–318 (в котором обсуждается вопрос о "простой фактической ошибке" как основании для надзорного производства), а также издание de Smith, Woolf and Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, 5th ed. (1995), стр. 288 (обсуждающее вопрос о надзорном производстве, в котором были учтены ошибочные факты).

к делам, касающимся прав человека, для которых предусмотрен отдельный состав оснований возбуждения надзорного производства, а общее законодательство в области надзорного производства оставалось бы без изменений. В качестве альтернативного варианта авторы сообщения предлагают по аналогии с Законом о правах человека 1998 года принять новый закон, "орхусский закон", благодаря которому в законодательстве могли бы быть четко закреплены конкретные права общественности, предусмотренные Конвенцией и был бы повышен статус экологических дел, относящихся к сфере охвата Конвенции, за счет определения отдельного состава оснований для их рассмотрения в порядке судебного надзора.

28. Соответствующая Сторона утверждает, что ясная формулировка пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции не содержит требования о проведении надзорного производства по всем основаниям. Не содержит требования о проведении надзорного производства по всем основаниям и *Руководство по осуществлению Орхусской конвенции*. Соответствующая Сторона ссылается на текст, изложенный на стр. 210 *Руководства по осуществлению* (издание 2000 года), в котором по поводу пункта 2 статьи 9 указано⁴: "Заинтересованная общественность по смыслу настоящего пункта может оспорить решения, действия или бездействие в случае нарушения норм материального права (материально-правовой аспект законности) или в случае нарушения государственным органом норм процессуального права (процессуальный аспект законности)... (курсивом выделено соответствующей Стороной).

29. По поводу пункта 2 статьи 9 Конвенции соответствующая Сторона утверждает, что, по ее мнению, право оспаривать "материально-правовой и процессуальный аспекты законности" решения точно отражает сферу охвата надзорного судопроизводства в праве Англии и Уэльса. Соответствующая Сторона утверждает как о вполне очевидном факте, что в надзорном судопроизводстве Англии и Уэльса учитывается материально-правовой аспект принципа законности. Так, например, если орган, принимающий решение, вышел за пределы своих полномочий или принял во внимание не относящийся к его полномочиям вопрос или действовал вопреки логике, то соответствующее решение может быть оспорено в порядке надзорного судопроизводства. Кроме того, соответствующая Сторона отмечает, что в самое последнее время основанием для судебного рассмотрения в порядке надзора стала "существенная ошибка в факте", а это также имеет отношение к материально-правовому аспекту законности.

30. Соответствующая Сторона проводит различие между правами, предусмотренными в пункте 2 статьи 9 и пункте 3 статьи 9 Конвенции. Она утверждает, что пунктом 2 статьи 9 предусмотрено конкретное право оспаривать а) решения, подпадающие под действие статьи 6 Конвенции; и б) других соответствующих положений Конвенции, "где это предусматривается в соответствии с национальными законами". Конкретное право оспаривать "материально-правовые и процессуальные аспекты законности любого решения" установлено только в отношении решений, указанных в пункте 2 статьи 9.

31. Напротив, по мнению соответствующей Стороны, пунктом 3 статьи 9 предусмотрены значительно менее конкретизированные права. В частности, это касается права на доступ к процедурам, которые могут быть или могут не быть судебными (в отличие от пункта 2 статьи 9 Конвенции, в котором закреплено

⁴ *Орхусская конвенция: руководство по осуществлению* (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под номером E.00.П.Е.3). С Руководством можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>.

требование относительно права на доступ именно к суду или к эквивалентному независимому органу); в нем отнюдь не содержится указаний на обязательность предоставления прямого права оспаривать законность действия или бездействия, а говорится лишь об обязательности предоставления права доступа к процедурам для оспаривания действий или бездействия. Кроме того, в пункт 3 статьи 9 Конвенции ни косвенно, ни прямо не включено какое-либо право оспаривать материально-правовой аспект законности действия или бездействия.

32. По делу о порте на реке Тайн соответствующая Сторона утверждает, что жалобы авторов сообщения (кратко изложены в пункте 26 выше) могут быть разбиты на две категории:

а) жалобы, которые могли бы служить обоснованием для требования о судебном рассмотрении дела в надзорном производстве в случае их обоснованности. Так, например, если в соответствии с законом требовалось бы провести полную оценку воздействия на окружающую среду, а она проведена не была, то отсутствовали бы какие-либо причины, по которым этот довод не мог бы стать надлежащим основанием для возбуждения производства в порядке надзора. Аналогичным образом, если орган, принимающий решение, не применил бы подход, который было необходимо применить (например, подход, предусматривающий соблюдение принципа предосторожности), то и этот аргумент мог бы стать надлежащим основанием для возбуждения производства в порядке судебного надзора; и

б) жалобы, касающиеся упущений в предоставлении информации (содержащиеся как в первоначальном сообщении, так и в пунктах 26–28 дополнительного ответа авторов сообщения от 9 июня 2009 года), по поводу которых можно указать на существование во внутренней системе права сложившихся механизмов, позволяющих рассматривать такие упущения. Соответствующая Сторона отмечает, что в сообщении нет жалобы на то, что такие механизмы неэффективны или неадекватны.

33. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что авторы сообщения не доказали и даже не пытались доказать, что дело в отношении порта на реке Тайн подпадает под действие пункта 2 статьи 9 Конвенции, поскольку они не выявили какого-либо "решения, действия или бездействия, подпадающего под действие положений статьи 6", несмотря на то, что по данному делу необходимо сослаться именно на пункт 2 статьи 9.

В. Недоступно высокие издержки – пункты 4 и 5 статьи 9

Общее правило зависимости издержек от исхода дела

34. Авторы сообщения утверждают, что две наиболее крупные проблемы, связанные с издержками, с которыми стороны по делам сталкиваются в Англии и Уэльсе, обусловлены:

а) нормой, изложенной в пункте 2 правила 44.3 Правил гражданского судопроизводства (ПГС), согласно которой "издержки зависят от исхода дела"; и

б) тем, что истцы рискуют оказаться обязанными возместить ответственность любой ущерб, понесенный им вследствие принятия временных обеспечительных мер для сохранения статус-кво, если судебное решение будет в пользу ответчика (см. пункт 68 ниже).

35. Авторы сообщения утверждают, что вследствие этих проблем соответствующая Сторона не выполнила в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции свои обязательства по гарантированию доступа к судебным процедурам, обеспечивающим адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая принятие в установленном порядке обеспечительных мер в виде судебного запрета, которые были бы справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступными затратами. Они также утверждают, что соответствующая Сторона не рассмотрела вопрос о создании надлежащих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых и иных препятствий для доступа к правосудию, вопреки предписаниям пункта 5 статьи 9.

36. Авторы сообщения утверждают, что положение вокруг порта на реке Тайн является наглядным примером вышеупомянутых проблем в праве Англии и Уэльса. Они утверждают, что ОСМС и индивидуальный истец не смогли бы в связи с этим делом покрыть издержки ответчика в случае проигрыша дела и, скорее всего, были бы вынуждены полагаться на бесплатное юридическое представительство. Кроме того, ОСМС и индивидуальный истец не смогли бы взять на себя встречное обязательство о возмещении ущерба, что, вероятно, потребовалось бы в этом случае.

37. Соответствующая Сторона заявляет, что действующий в настоящее время режим покрытия издержек соответствует Конвенции. Она утверждает, что соответствие достигается за счет различных мер, наиболее важными из которых являются:

- a) юридическая помощь – т.е. государственное финансирование по линии Комиссии по юридическим услугам;
- b) соглашения об условных гонорарах (СУГ);
- c) защитные приказы относительно издержек (ЗПИ);
- d) дискреционные полномочия судов.

Соответствующая Сторона отмечает, что никто не говорит об абсолютной достаточности каждой меры в отдельности для обеспечения соблюдения пункта 4 статьи 9, но что совокупность этих мер позволяет не допускать недоступно высоких издержек.

38. Соответствующая Сторона утверждает, что принцип "проигравший платит" не является принципиально неприемлемым с точки зрения Конвенции. Она считает, что это ясно следует как из формулировки пункта 8 статьи 3 Конвенции, так и из слова "недоступно" в пункте 4 статьи 9 Конвенции. Кроме того, она утверждает, что при условии невозложения на проигравшую сторону недоступно высоких издержек принцип "проигравший платит" не приводит к нарушению Конвенции.

39. Соответствующая Сторона отмечает отсутствие в Конвенции определения выражения "недоступно высокие" и очевидность того, что Сторонам предоставлена широкая степень свободы в выборе возможных способов обеспечения соблюдения пункта 4 статьи 9. Соответствующая Сторона утверждает, что из формулировок пункта 8 статьи 3, а также из характера использования слова "недоступно" в пункте 4 статьи 9 ясно следует, что норма, обязывающая проигравшую сторону покрывать издержки выигравшей стороны, не является сама по себе неприемлемой. Кроме того, просто "высокие" издержки допустимы при условии, что их размер для проигравшей стороны не является *недоступно* высоким, и тогда они не приводят к нарушению Конвенции. В то же время смысл слова "недоступно" может иметь для возможных истцов и исков самое разное

значение. Любая система, устанавливающая жесткие критерии (например, правило, устанавливающее на стандартном уровне предельный размер обязательств по возмещению издержек стороны, противостоящей истцу в тяжбе по экологическому вопросу), может привести к появлению риска невозможности подачи некоторых исков. Принципиально желательно, чтобы в практике применения мер, направленных на избежание недопустимо высоких издержек, дискреционные полномочия по принятию решений обязательно присутствовали на индивидуальной основе.

40. Соответствующая Сторона заявляет о важности признания того, что условием справедливости и равноправного характера правовой системы является справедливое отношение ко всем тяжущимся сторонам. Ресурсы, используемые государственными органами для отстаивания своей позиции в надзорном судопроизводстве, в конечном итоге поступают от налогоплательщика, и в этой связи было бы оправданно учитывать финансовые последствия рассмотрения каждого дела для обеих сторон. Соответствующая Сторона далее утверждает, что положения Конвенции о судебных разбирательствах должны рассматриваться в контексте системы экологического права и доступа к ней в целом. Это обусловлено тем, что действия через суд являются лишь одним из многих имеющихся у общественности возможных способов восстановления экологической справедливости.

41. Соответствующая Сторона заявляет о неочевидности утверждения о том, что потенциальные издержки по делу о порте на реке Тайн могли бы оказаться недопустимо высокими, и считает, что по этому делу в случае подачи в суд обоснованного иска мог бы быть вынесен защитный приказ относительно издержек (ЗПИ).

42. КДПОС в своей консультативной записке, предмет которой ограничивается представлениями по вопросу о недопустимо высоких издержках в системе публичного права, заявляет, что принятое в праве Англии и Уэльса правило зависимости (издержек от исхода дела) является наиболее существенным препятствием для доступа к правосудию по экологическим вопросам, поскольку, хотя истец в деле, касающемся окружающей среды, и может контролировать свои собственные юридические издержки, он не контролирует издержки других сторон. Таким образом, размеры его ответственности потенциально ничем не ограничены.

43. КДПОС утверждает, что режим распределения издержек приводит к тому, что даже крупнейшие природоохранные НПО не склонны подавать иски против соответствующей Стороны, а случаи подачи иска небольшими природоохранными НПО (подобными ОСМС, являющемуся одним из авторов сообщения) встречаются крайне редко. КДПОС обращает внимание на *Н.П.Д. ("Баглайф") против "Таррок гейтвей девелопмент корп." и др.*⁵, в котором в пользу истца был вынесен ЗПИ⁶, ограничивающий его ответственность по издержкам другой стороны суммой 10 000 фунтов стерлингов, но сумма издержек, возмещаемая "Баглайф" за счет местных властей, была зафиксирована на том же уровне как Высоким судом, так и Апелляционным судом. КДПОС отмечает, что, как это указано в докладе Сулливана 2008 года, механизм такого рода (называемый

⁵ Н.П.Д. (по заявлению "Баглайф" – Фонда сохранения беспозвоночных) против "Таррок Темз гейтвей девелопмент корпорейшн" и "Роузмаунд девелопментс лтд.". [2008] EWCA Civ 1209.

⁶ Обзор законодательства Англии и Уэльса, касающегося применения ЗПИ. См. в пунктах 99–103 ниже.

взаимным ограничением издержек) практически не способствует появлению у адвокатов заинтересованности в представлении отдельных лиц или организаций при рассмотрении экологических дел⁷.

Юридическая помощь

44. Авторы сообщения утверждают, что юридическая помощь предоставляется только ограниченному числу лиц из-за строгой проверки на материальную нуждаемость. Кроме того, помощь доступна лишь для физических лиц, в то время как большинство экологических подается общественными группами или НПО, которые не могут соответствовать критериям предоставления помощи. Кроме того, хотя в настоящее время теоретически такая помощь и может быть предоставлена по делам, представляющим общественный интерес, получить ее в таких случаях сложно, поскольку в финансировании будет отказано, "если имеются другие лица или органы, чьим интересам может отвечать надзорное производство и в отношении которых имеются разумные основания полагать, что они сами могут подать иск или обеспечить финансирование в связи с рассмотрением дела"⁸. Стороны, обращающиеся в таких обстоятельствах за финансированием, обязаны "предоставить разъяснение причин, по которым судебное рассмотрение не может быть профинансировано в частном порядке за счет других средств"⁹. Это означает, что при рассмотрении вопроса о возможности альтернативного финансирования Комиссии по юридическим услугам "потребуется рассмотреть вопрос о том, не должны ли выделять финансирование те представители общественности, интересам которых может отвечать исход дела, например все затрагиваемые лица – путем создания общего фонда борьбы для финансирования тяжбы"¹⁰.

45. Соответствующая сторона выделила ряд вопросов, касающихся режима юридической помощи. Она утверждает, что данная схема является одной из наиболее всеобъемлющих и дорогостоящих схем в мире и что она обеспечивает заявителю, имеющему право на пользование ею, доступ к правосудию при минимальных издержках или совсем без издержек даже в случае, если он/она проигрывает дело. Руководство по принятию решений к Кодексу финансирования Комиссии по юридическим услугам¹¹ допускает финансирование судебных тяжб по делам, которые имеют лишь минимальные шансы на успех, но которые представляют "существенный интерес для более широких слоев общественности"¹². На практике это позволяет выделять государственное финансирование на значительное число тяжб по экологическим вопросам. Во многих случаях для подачи иска можно подыскать лицо, которое имеет право на получение юридической помощи. Например, в деле *Эдвардс против Агентства по окружающей среде* (№ 1)¹³ суд согласился на участие истца, имеющего право на помощь, ко-

⁷ "Обеспечение доступа к экологическому правосудию в Англии и Уэльсе", доклад Рабочей группы по вопросу о доступе к правосудию по экологическим вопросам (под председательством Дж. Сулливана), май 2009 года (далее именуется – "доклад Сулливана"), добавление 3, стр. 41, пункт 7.

⁸ Доклад Сулливана, добавление 2, стр. 38, пункт 5.5 1).

⁹ См. там же.

¹⁰ См. там же, пункт 5.5 5).

¹¹ Руководство по принятию решений к Кодексу финансирования Комиссии по юридическим услугам, [http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/FundingCodeDecisionMakingGuidanceGeneralPrinciples\(Sections1-14\)Sept07.pdf](http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/FundingCodeDecisionMakingGuidanceGeneralPrinciples(Sections1-14)Sept07.pdf).

¹² См. там же, часть С, раздел 5.1, пункт 4.

¹³ *Эдвардс против Агентства по окружающей среде* (No. 1) [2004] EWHC 736; [2004] 3 All ER 21.

тому было предложено выступать в качестве представителя общественной группы, другие члены которой не имели права на получение юридической помощи. Комиссия по юридическим услугам прямо сослалась в выпущенном ею Руководстве к Кодексу финансирования на требования Орхусской конвенции, признав возможность использования различных способов финансирования в рамках отдельного дела (например, использование подхода, основанного на принципе партнерства между лицами, получающими юридическую помощь, и неправительственными организациями)¹⁴. В Руководстве к Кодексу финансирования также указано, что по экологическим делам, возможно, возникнет меньшая потребность в значительных взносах частных лиц¹⁵. Согласно заявлению соответствующей Стороны, в Руководстве к Кодексу финансирования предусмотрено, что во всех случаях размеры взноса должны устанавливаться таким образом, чтобы они не были недоступно высокими.

46. КДПОС отмечает, что предельный уровень финансовых средств, до которого сохраняется право на юридическую помощь, установлен на крайне низком уровне. По поводу предложения соответствующей Стороны о том, что потенциальным истцам следует подыскивать лицо, имеющее право на юридическую помощь, с тем чтобы оно выступало в качестве истца, представляющего более широкую группу, а также сделанной в этой связи ссылки на дело *Эдвардс против Агентства по окружающей среде* КДПОС отмечает, что в рамках этого дела ввиду проблем со здоровьем г-н Эдвардс, который получал юридическую помощь, отозвал свои указания в последний день рассмотрения Апелляционным судом последующей апелляции, а его функции взяла на себя г-жа Палликарпупулос, не имевшая права на ее получение. После безуспешной подачи апелляции в Апелляционный суд и Палату лордов г-жа Палликарпупулос в настоящее время пытается оспорить иск Агентства по окружающей среде и других ответчиков о взыскании с нее их издержек в размере 88 000 фунтов стерлингов¹⁶.

¹⁴ Руководство по принятию решений к Кодексу финансирования Комиссии по юридическим услугам, часть С, раздел 5.5.

¹⁵ См. там же, часть С, раздел 5.5, пункт 5 е).

¹⁶ *Н.П.Д. (Эдвардс и Палликарпупулос) против Агентства по окружающей среде* [2006] EWCA Civ 1138. Апелляционный суд отклонил поданную апелляцию. С учетом ограниченного характера участия г-же Палликарпупулос ей было предписано оплатить издержки в размере 2 000 фунтов стерлингов. Она обжаловала в Палату лордов решение, принятое Апелляционным судом в порядке судебного надзора, и ходатайствовала о вынесении ЗПИ в связи с поданной ею апелляцией. При подаче заявления она не представила подробных сведений об имеющихся у нее материальных средствах, предположив, что общей информации о них будет достаточно. Ее заявление о вынесении ЗПИ было отклонено, при этом Комитет по рассмотрению апелляций заявил, что "информация о материальных средствах заявителя, о личности и материальных средствах лиц, которых она представляет" имеет важное значение и что Комитет по рассмотрению апелляций "не считает издание предложенных защитных приказов относительно издержек соразмерной мерой исходя из имеющейся у него информации и с учетом рассматриваемых вопросов; и что члены Комитета не считают обоснованным утверждение о том, что издержки рассмотрения намечаемой апелляции могли бы быть "недоступно высокими" или что без специального приказа могла бы быть нарушена Директива 2003/35/ЕС" (письмо Юридического бюро от 22 марта 2007 года, упомянутое в представленном ответчиками обосновании заявления о проведении оценки издержек, 11 февраля 2010 года, пункты 12–13). В конечном итоге г-жа Палликарпупулос проиграла дело по рассмотрению апелляции в порядке судебного надзора в Палате лордов. *Н.П.Д. (Эдвардс и Палликарпупулос) против Агентства по окружающей среде* [2008] UKHL 22. В настоящее время она пытается оспорить иск Агентства по окружающей среде и других ответчиков о возмещении им издержек в размере 88 000 фунтов стерлингов.

КДПОС также комментирует ссылку соответствующей Стороны на содержащееся в Руководстве к Кодексу финансирования Комиссии по юридическим услугам предложение о том, чтобы лицо, получающее юридическую помощь, и НПО выступали в качестве соистцов. КДПОС отмечает, что в случае проигрыша истцов высока вероятность того, что суд объявит их несущими совместную ответственность за издержки ответчика, а с учетом ограниченных материальных возможностей лица, получающего юридическую помощь, обязанность по возмещению всей суммы издержек ответчика в конечном итоге может быть возложена на НПО.

47. Соответствующая Сторона признает, что, несмотря на существенный вклад системы юридической помощи в достижение соблюдения пункта 4 статьи 9 Конвенции, такая система сама по себе, наверное, недостаточна для достижения полного соблюдения данной статьи Конвенции. Вместе с тем она утверждает, что система юридической помощи должна оцениваться в совокупности с рассматриваемыми ниже СУГ, ЗПИ и дискреционными полномочиями.

Соглашения об условных гонорарах

48. Авторы сообщения утверждают, что в судебном производстве в порядке надзора СУГ¹⁷ имеют ограниченную ценность, поскольку по делам, рассматриваемым в таком порядке, решения о возмещении ущерба не выносятся, т.е. в отличие от дел о частной зловерности, по которым может быть принято решение о выплате возмещения, в данном случае расходы на адвокатов не могут оплачиваться из суммы такого возмещения. Таким образом, при судебном производстве в порядке надзора расходы на адвокатов могут быть покрыты только в случае вынесения приказа о возмещении ответчиком издержек истца. Со ссылкой на доклад Сулливана и предварительный доклад лорда-судьи Джексона¹⁸ авторы сообщения утверждают, что СУГ становятся нецелесообразными при наличии ЗПИ, которым ограничиваются издержки обеих сторон и которому суды, как правило, отдают предпочтение, поскольку они не расположены ограничивать издержки только ответчика. Кроме того, со ссылкой на предварительный доклад лорда-судьи Джексона¹⁹ авторы сообщения утверждают, что не является выходом из положения страхование от неблагоприятного исхода дела, поскольку договор о нем заключить в случае судебного рассмотрения экологических дел в порядке надзора либо невозможно, либо такое страхование является "дорогостоящим, сложным и потенциально несправедливым".

49. Соответствующая Сторона признает наличие потенциальных ограничений при использовании СУГ в экологических делах (как это, например, признано в предварительном докладе лорда-судьи Джексона, глава 36), и эти ограничения не позволяют с помощью таких соглашений полностью решить проблему издержек. Тем не менее ссылаясь на ряд дел, соответствующая Сторона утверждает, что такие соглашения облегчают доступ к правосудию. По ее мнению, показательным примером является дело *Моргана против "Хинтон органикс"*²⁰, сообщение о котором, АССС/2008/С/23, было направлено Комитету. В рамках

¹⁷ Обзор СУГ в законодательстве Англии и Уэльса, см. в пункте 98 ниже.

¹⁸ *Обзор по вопросу об издержках в гражданском процессе*, предварительный доклад судьи Джексона, май 2009 года (далее – предварительный доклад Джексона), часть 7, глава 36, стр. 336, пункт 4.5, где содержатся ссылки на главу 10 доклада Сулливана.

¹⁹ Предварительный доклад Джексона, часть 7, глава 36, стр. 336, пункт 4.4 и (дела о частной зловерности) стр. 333, пункты 3.2–3.8.

²⁰ *Н.П.Д. Р (Фрэнсис Морган) против "Хинтон органикс (Вессекс) Лтд."* [2009], EWCA CIV 107.

этой тяжбы для покрытия любой ответственности по издержкам ответчиков, понесенным ими в связи с тяжбой, истцы заключили со своими адвокатами СУГ, воспользовавшись защитой, предоставляемой договором страхования от неблагоприятного исхода дела.

Защитные приказы относительно издержек

50. Авторы сообщения и КДПОС утверждают, что ЗПИ²¹ являются существенным новшеством, и в случае внесения в них достаточных изменений они могли бы стать основой системы покрытия издержек, которая бы обеспечила соблюдение Конвенции. Они утверждают, что теоретически ЗПИ уже на раннем этапе позволяет внести определенность в предельные размеры ответственности истца по издержкам и что путем регулирования устанавливаемого уровня обеспечивается недопущение недопустимо высоких издержек в соответствии с Конвенцией. Однако с учетом действующих в настоящее время правовых норм они считают, что ЗПИ недостаточно способствуют доступу к правосудию и не обеспечивают соблюдения соответствующей Стороной пункта 4 статьи 9 Конвенции.

51. Кроме того, авторы сообщения утверждают, что расходы, связанные с подачей ходатайства о вынесении ЗПИ, могут сами по себе оказаться недоступными для многих организаций.

52. КДПОС утверждает, что Конвенция признает важность роли широкой общественности, позволяя представителям общественности отстаивать законность по экологическим вопросам, и что ЗПИ должны (при условии учета вопросов справедливости/равенства) быть доступны по всем экологическим делам в степени, позволяющей обеспечить невозможность недопустимо высоких издержек доступа к правосудию. Кроме того, по ее мнению, любые опасения по поводу того, что увеличение доступности ЗПИ может спровоцировать поток жалоб, являются неоправданными, поскольку для судебного разбирательства в порядке надзора необходимо получить разрешение суда на обращение в суд с иском, а суд не даст такое разрешение в случае его необоснованности или недобросовестности либо недостаточной аргументированности или несущественности.

53. КДПОС также утверждает, что вызывает беспокойство учет в качестве одного из факторов при принятии решения о вынесении ЗПИ бесплатности юридического представительства. КДПОС считает, что неуместно ожидать от НПО (и их адвокатов) безвозмездного участия в процессе, прямо признанном судом общественно важным.

54. КДПОС также считает, что в редких случаях, когда выносятся ЗПИ, уровень налагаемых на истца издержек является чрезмерно высоким. Например, в *Н.П.Д. (по заявлению Британского союза за отмену вивисекции)* против Министра внутренних дел²² суд ограничил ответственность истца 40 000 фунтов стерлингов (хотя истец просил о 20 000 фунтов стерлингов) с учетом финансовых ресурсов сторон и вероятных издержек в связи с рассмотрением дела. КДПОС также упоминает об установлении предельных издержек в размере 20 000 фунтов стерлингов по делу "*Баглайф*", о котором говорилось выше

²¹ Обзор законодательства Англии и Уэльса, касающегося ЗПИ, см. в пунктах 99–104 ниже.

²² *Н.П.Д. (по заявлению Британского союза за отмену вивисекции) против Министра внутренних дел* [2005] EWHC 530 (Admin).

в пункте 43: эта сумма составила 5% дохода этой благотворительной организации за предыдущий год.

55. Кроме того, КДПОС утверждает, что решения судов о компенсирующем ограничении ответственности ответчиков по издержкам даже в еще большей степени затрудняют для НПО возможность участия в процессе, особенно когда их адвокаты работают на основе СУГ (см. пункт 48 выше).

56. КДПОС утверждает, что правила, касающиеся индивидуальной ответственности, означают, что общественные группы зачастую вынуждены регистрироваться (т.е. становиться компанией с ограниченной ответственностью) с целью ограничения личной ответственности своих членов по судебным издержкам, а это связано с расходом дополнительного времени, бюрократическими проволочками и дополнительными расходами.

57. КДПОС отмечает, что даже после смягчения критериев, примененных в деле "Корнер хауса"²³, они по-прежнему должны быть выполнены прежде, чем суд *сможет* вынести ЗПИ. Однако соответствие критериям не означает, что суд *должен* вынести такой приказ. Вопрос о вынесении приказа по-прежнему относится к дискреционным полномочиям судьи.

58. Соответствующая Сторона указывает, что практика применения ЗПИ имеет относительно недавнюю историю и что она получила развитие после рассмотрения дела "Корнер хауса". Ссылаясь на решения в рамках *Н.П.Д. (Комптон) против "Уилтшир праймери кэер траст"*²⁴ и *"Баглайф"*²⁵, соответствующая Сторона утверждает, что критерии, использованные в производстве по делу "Корнер хауса", применяются на гибкой основе; до вынесения ЗПИ нет необходимости удовлетворять критерию "исключительности"; даже узкий общественный интерес достаточен для вынесения ЗПИ; взаимное ограничение издержек не должно устанавливаться в одинаковых размерах; и требование в отношении отсутствия частного интереса на практике не является жестким. Кроме того, она отмечает, что факт безвозмездного предоставления юридических услуг представляет собой лишь положительный индикатор и не является необходимым условием для вынесения ЗПИ.

59. Соответствующая Сторона утверждает, что ЗПИ дают определенность уже на раннем этапе и что уровень предельных издержек и предельную сумму возмещения, на которую имеет право истец, можно определить надлежащим образом, с тем чтобы не препятствовать подаче любого обоснованного иска.

60. Кроме того, соответствующая Сторона утверждает, что, хотя ЗПИ выносятся с учетом требования об общественном интересе, это требование может распространяться и на экологические дела, и что истцы по экологическим делам все шире пользуются ЗПИ.

Дискреционные полномочия суда

61. Авторы сообщения и КДПОС утверждают, что, полагаясь на дискреционные полномочия суда в вопросах определения издержек, соответствующая Сторона не соблюдает свое обязательство по обеспечению того, чтобы доступ к

²³ *Н.П.Д. ("Корнер хаус рисёч") против Министра торговли и промышленности* [2005] 1 WLR 2600.

²⁴ *Н.П.Д. (Комптон) против "Уилтшир праймери кэер траст"* [2008] EWCA Civ 749.

²⁵ *Н.П.Д. (по заявлению "Баглайф" – Фонда сохранения беспозвоночных) против "Таррок Темз гейтвей девелопмент корпорейшн" и "Роузмаунд девелопментс лтд."* [2008] EWCA Civ 1209.

правосудию в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции не был связан с недоступно высокими затратами. КДПОС утверждает, что независимо от того, насколько широкое распространение может иметь дискреционная практика, в отсутствие юридически обязательных правил, обеспечивающих истцам по экологическим делам доступный уровень издержек, всегда присутствует риск и отсутствует определенность.

62. Авторы сообщения и КДПОС утверждают, что решение Апелляционного суда по делу *Морган против "Хинтон органикс"*²⁶ является свидетельством значительных дискреционных полномочий судов в применении Конвенции. В деле *Моргана* Апелляционный суд постановил, что принципы Конвенции являются "не более чем" фактором, который он "может" (не обязан) принимать во внимание "наряду с рядом других факторов, например принципом справедливого отношения к ответчику". По мнению авторов сообщения и КДПОС, крайне важное значение в этой связи имеет отсутствие в правовой системе Англии и Уэльса судебного правила или практики, обязывающих суды соблюдать Конвенцию, которая в лучшем случае является лишь одним из многих факторов, подлежащих принятию во внимание, и именно эта позиция была подтверждена в деле *"Уилтшир" против Совета Свиндонского административного округа*²⁷. КДПОС также ссылается на решение Апелляционного суда по делу *Литтлвуд против Совета Бассетлоского района графства*²⁸. В этом деле Апелляционный суд при рассмотрении вопроса об издержках принял во внимание положение ответчика, включая расходы, которые он был вынужден нести. КДПОС утверждает, что такой подход не соответствует смыслу Конвенции. Согласно авторам сообщений и КДПОС, все эти дела показывают, что, хотя Конвенция, разумеется, может быть принята во внимание, она является лишь одним из ряда факторов и необязательна для исполнения. КДПОС утверждает, что подобной дискреционности недостаточно для обеспечения соблюдения Конвенции.

63. КДПОС согласна с утверждением соответствующей Стороны о том, что при рассмотрении вопроса об издержках, связанных с тяжбой, необходимы определенные дискреционные полномочия. Она согласна, что, например, может существовать необходимость в определенной дискреционности при оценке величины недоступно высоких затрат в связи с конкретным делом. Вместе с тем она утверждает, что абсолютная и полная дискреционность, признанная Палатой лордов в деле *Болтона*²⁹ ("основополагающее правило заключается в отсутствии правил"), неприемлема.

64. КДПОС утверждает, что соответствующая Сторона (а также Апелляционный суд в делах *Моргана* и *Литтлвуда*) высказывает мнение, в соответствии с которым "недоступно высокие затраты" в определенном смысле включают в себя понятие справедливости по отношению к ответчику. КДПОС утверждает, что здесь неверно толкуется пункт 4 статьи 9 Конвенции, и заявляет, что слово "справедливый", использованное в пункте 4 статьи 9, касается недоступно высоких затрат для истца.

²⁶ Н.П.Д. (*Фрэнсис Морган*) против *"Хинтон органикс (Вессекс) лтд."* [2009] EWCA Civ 107.

²⁷ Н.П.Д. (по заявлению *Уилтширского отделения кампании по защите сельских районов Англии, Джефф Йетс*) против *Совета Свиндонского административного округа* [2009] EWHC 1586.

²⁸ Н.П.Д. (по заявлению *Литтлвуда*) против *Совета Бассетлоского района графства* [2008] EWHC 1812 (Admin).

²⁹ *Комиссия Болтонского муниципального района против Министра по охране окружающей среды* [1995] 1 WLR 1176, 1178.

65. В этой связи КДПОС ссылается на принятое в июле 2009 года решение Европейского суда (ЕС) по делу *ЕС против Ирландии*³⁰, где указано, что в отсутствие юридически обязывающего правового положения с требованием в отношении того, чтобы процедуры не были недоступно дорогостоящими, практика применения дискреционных полномочий судами допускает ненадлежащее выполнение положения Директивы 2003/35/ЕС о доступе к правосудию, соответствующего пункту 4 статьи 9 Конвенции³¹.

66. Соответствующая Сторона утверждает, что дискреционные полномочия судебных органов при решении вопросов издержек являются дополнительным фактором, обеспечивающим избежание недоступно высоких затрат в соответствии с пунктом 4 статьи 9 Конвенции. Соответствующая Сторона также утверждает, что в соответствии с законом при применении своих дискреционных полномочий в вопросе об издержках суды обязаны принимать во внимание обязательств по Конвенции.

67. Соответствующая Сторона проводит различие между упором на дискреционные полномочия суда в Соединенном Королевстве и дискреционными полномочиями суда, о которых говорится в судебном решении Европейского суда по делу *ЕК против Ирландии*³². Она утверждает, что критерий, примененный Европейским судом с целью определения адекватности транспонирования Директивы, – не тот критерий, который следовало бы применять Комитету при оценке соблюдения какой-либо Стороной Конвенции. Соответствующая Сторона также отмечает, что:

было бы полностью неуместным и выходило бы за пределы полномочий Комитета пытаться принимать решения или формулировать заключения по вопросам законодательства ЕС, в том числе по конкретному вопросу о том, приобрела ли Конвенция с точки зрения законодательства ЕС силу прямого действия в правовой системе [Соединенного Королевства]. В любом случае и даже в случае, если Конвенция стала частью права ЕС, право ЕС не может затрагивать подход, который следует применять Комитету при рассмотрении вопроса о соблюдении международного договора (многие из сигнатариев которого, очевидно, даже не являются членами ЕС)³³.

68. В своих представлениях от 28 июля 2009 года соответствующая Сторона утверждает, что авторы сообщения вообще не довели до сведения Комитета информацию о недавно рассмотренных экологических делах с участием истца, который не имел бы права на юридическую помощь или СУГ и которому в связи с

³⁰ *Комиссия европейских сообществ против Ирландии* (дело С-427/07), судебное решение Суда (вторая палата) от 16 июля 2009 года, пункт 94.

³¹ КДПОС проинформировала Комитет о том, что в 2005 году она подала жалобу Европейской комиссии в отношении соблюдения Соединенным Королевством Директивы об оценке воздействия на окружающую среду и Директивы о комплексном предотвращении загрязнения и борьбе с ним (в которых применяется требование пункта 4 статьи 9 о недопущении недоступно высоких затрат на процедуры правового надзора, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду и комплексного предотвращения загрязнения и борьбы с ним). 18 марта 2010 года Европейская комиссия издала в отношении Соединенного Королевства мотивированное заключение по жалобе КДПОС.

³² *Комиссия европейских сообществ против Ирландии* (дело С-427/07), пункт 94.

³³ См. устные заявления соответствующей Стороны от 24 сентября 2009 года по адресу <http://www.unecce.org/env/pp/compliance/C200833/correspondence/FrUKReC33openingpresentationhearing.doc>.

его делом было бы отказано в вынесении ЗПИ в нарушение пункта 4 статьи 9. Впоследствии в письме от 20 мая 2010 года КДПОС проинформировала Комитет о последних изменениях в связи с *Н.П.Д. (Эдвардс и Палликаропулос) против Агентства по окружающей среде*, касающихся г-жи Палликаропулос, которая обратилась с ходатайством о вынесении ЗПИ в отношении ее апелляции, поданной в Палату лордов и отклоненной Палатой, и которая в настоящее время пытается оспорить иск Агентства по окружающей среде и других ответчиков о покрытии их издержек на сумму 88 000 фунтов стерлингов³⁴.

Встречные обязательства о возмещении ущерба, связанного с временными судебными запретами

69. Авторы сообщения заявляют, что суды Англии и Уэльса, как правило, требуют от истцов, обращающихся с ходатайствами о наложении временного судебного запрета с целью защиты соответствующего экологического интереса на время судебного разбирательства по существу, до установления запрета взять на себя "встречное обязательство" о возмещении ущерба. Авторы сообщения и КДПОС утверждают, что возможность требовать дачи встречного обязательства о возмещении ущерба означает, что обеспечительная мера в виде судебного запрета не может быть применена без риска недоступно высоких затрат для истца, вопреки положениям пункта 4 статьи 9 Конвенции.

70. Соответствующая Сторона утверждает, что, то как суды подходят к принятию временных обеспечительных мер по сохранению статус-кво, не приводит к несоблюдению пункта 4 статьи 9 Конвенции. Она утверждает, что имеются весьма существенные причины, по которым, как правило, предъявляется требование о даче встречного обязательства о возмещении ущерба. Она указывает на то, что принятие временных обеспечительных мер по сохранению статус-кво может иметь крайне негативные последствия для отдельных лиц и других частных сторон, для которых оспариваемая мера приносит блага. Кроме того, она отмечает отсутствие установленного обязательного правила относительно дачи встречного обязательства о возмещении, и что суды имеют широкие дискреционные полномочия в плане принятия такого подхода, который, как ему представляется, позволит с наибольшей вероятностью минимизировать риск несправедливого исхода. Суды наделены полномочием выносить решения о применении таких временных обеспечительных мер и фактически выносят их даже в случае отсутствия встречного обязательства о возмещении ущерба с учетом общественной значимости поднятых вопросов.

71. Соответствующая Сторона также утверждает, что по типичным делам, связанным с оспариваем разрешения на планирование работ, простой факт начала разбирательства (даже при отсутствии ходатайства о принятии временных обеспечительных мер по сохранению статус-кво) в большинстве случаев приводит к остановке предлагаемых работ. Причина этого заключается в том, что, даже если застройщик и ведет строительные работы в процессе оспаривания выданного ему разрешения, он делает это на собственный страх и риск, поскольку в последующем такое разрешение может быть аннулировано.

³⁴ См. сноску 16 выше.

С. Оспаривание действий частных лиц, нарушающих природоохранное законодательство – пункт 3 статьи 9

72. Авторы сообщения заявляют, что вопреки положениям пункта 3 (статьи 9) Конвенции соответствующая Сторона не предоставляет представителям общественности достаточный доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц, нарушающих положения национального законодательства в области окружающей среды.

73. Авторы сообщения отмечают, что в соответствии с законодательством соответствующей Стороны имеется возможность ходатайствовать о возбуждении уголовного дела частного обвинения. Вместе с тем они утверждают, что применение этого права и целесообразность его применения ограничены. Во-первых, не все нарушения экологического законодательства являются уголовными правонарушениями. Во-вторых, государственный прокурор может перевести такое дело в свое производство, а впоследствии принять решение о его прекращении. В-третьих, по некоторым делам необходимо получить согласие на возбуждение уголовного дела. В-четвертых, частному лицу или организации не просто подготовить материалы для уголовного дела хотя бы потому, что частным лицам или организациям не хватает полномочий на сбор доказательств, которыми наделены прокуроры и государственные органы власти. И наконец, бремя доказывания уголовного дела сопряжено с соблюдением жестких критериев (обязанность доказать, исключая любые обоснованные сомнения, а не установить наличие большей вероятности). С учетом всей совокупности этих факторов авторы сообщения утверждают, что практика возбуждения уголовных дел частного обвинения не получила широкого распространения.

74. Авторы сообщения указывают, что во многих случаях нарушения природоохранного законодательства не являются уголовными правонарушениями; как правило, за такими нарушениями следуют административные процессы, например направляется предупреждение о возможности мер принудительного исполнения. Невыполнение требований таких предупреждений может в конечном итоге перерасти в уголовное правонарушение, но если соответствующий орган не направляет такие предупреждения, то, как правило, нет механизма, с помощью которого представитель общественности мог бы предпринять любого рода действия непосредственно против лица, виновного в совершении правонарушения.

75. Авторы сообщения ссылаются на *Пособие по доступу к правосудию в соответствии с Орхусской конвенцией*, в котором отмечается, что в пункте 3 статьи 9 "не говорится о том, что представители общественности могут подавать иски, если это разрешено национальным законодательством. Вместо этого он предоставляет право обращаться с иском или жалобой, а также разрешает Сторонам при желании устанавливать "критерии". Если в национальном законодательстве конкретные критерии не установлены, то было бы логично полагать, что представители общественности имеют право обращаться в суд или в административные органы"³⁵. По утверждению авторов сообщения с учетом того, что соответствующая Сторона не приняла какие-либо "конкретные критерии"

³⁵ "Пособие по доступу к правосудию в соответствии с Орхусской конвенцией" под редакцией Стивена Стека, Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (Венгрия, март 2003 года). С пособием можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/env/pp/a.to.j/handbook.final.pdf>.

в соответствии с *Пособием*, следует полагать, что общественность имеет право обращаться в суд или административный орган.

76. Ссылаясь на документы "*Орхусская конвенция: руководство по осуществлению*"³⁶ и "*Упрощенное руководство к Орхусской конвенции*"³⁷, авторы сообщения отмечают, что реализация прав на подачу иска к частным лицам согласно пункту 3 статьи 9 Конвенции может быть сопряжена с применением административных или судебных процедур, т.е. может и не быть связана с судебным процессом и может иметь форму прямого или косвенного принудительного исполнения. Однако "для того чтобы это положение Конвенции выполнялось в порядке косвенного обеспечения соблюдения законодательства, оно должно предусматривать четкие административные или судебные процедуры, в которых конкретный представитель общественности имеет официальный статус. В противном случае нельзя говорить, что данный представитель общественности имеет доступ к таким процедурам"³⁸.

77. Авторы сообщения утверждают, что в других государствах – членах ЕС довольно широко применяется практика, допускающая оспаривание действий или бездействие частных лиц. Например, во Франции зарегистрированные природоохранные организации могут выступать в рамках уголовного судопроизводства в качестве авторов жалоб, а также подавать гражданские иски на частных лиц в случае нарушения природоохранного законодательства при условии, что подача иска служит целям отстаивания коллективных интересов, защита которых предусмотрена уставными целями организации³⁹. Авторы сообщения утверждают, что соответствующей Стороне следует придерживаться этого подхода и что это можно сделать путем внесения поправок в законодательство, касающееся надзорного судопроизводства, или путем распространения нового Закона об исполнении нормативно-правовых актов и санкциях от 2008 года на НПО посредством включения в него их прав на правоприменение в связи с делами, представляющими общественный интерес.

78. Соответствующая Сторона утверждает, что в пункте 3 статьи 9 Конвенции содержится не требование к Сторонам предоставлять отдельным лицам безусловное право предъявлять иск к частному лицу за нарушение природоохранного законодательства, а, скорее, признание того, что в национальном законодательстве могут предусматриваться критерии, которые необходимо удовлетворить при подаче исков. В *Руководстве по осуществлению Орхусской конвенции* также признается, что, хотя некоторых представителей общественности следует наделять процессуальной правоспособностью, позволяющей обеспечивать выполнение природоохранного законодательства, его правоприменение может быть "прямым или косвенным".

79. Соответствующая Сторона указывает на наличие различных административных и судебных процедур. К их числу относятся информирование соответствующих органов власти о потенциальных нарушениях природоохранного за-

³⁶ См. сноску 4.

³⁷ "Ваше право на здоровое общество: упрощенное руководство к Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером E.06.11.E.9. С Руководством можно ознакомиться по адресу http://www.unep.org/env/documents/2006/pp/ece%20mp%20pp%205_E.pdf.

³⁸ "*Орхусская конвенция: руководство по осуществлению*", стр. 213–214 русского текста.

³⁹ Дело, рассмотренное Кассационным судом, Общество управления недвижимостью "Ле шен", 26 сентября 2007 года.

конодательства, подача жалобы Парламентскому уполномоченному по делам администрации (парламентскому омбудсмену), уголовное разбирательство в соответствии с пунктом 82 Закона об охране окружающей среды, побуждение соответствующих органов к возбуждению уголовных дел в соответствии с различными природоохранными актами, подача исков в суды по гражданским делам за частную или публичную зловерность со ссылкой на прецедентную норму из дела *Райлэндза против Флетчера*⁴⁰, за нарушение конкретных положений законодательства или подача иска за неосторожные действия.

D. Правила, касающиеся процессуальных сроков в надзорном судопроизводстве – пункт 4 статьи 9

80. Авторы сообщения утверждают, что требование правила 54.5 Правил гражданского судопроизводства о том, чтобы заявление о судебном рассмотрении дела в порядке надзора подавалось "быстро и в любом случае не позднее чем через три месяца", не отвечает закрепленному в пункте 4 статьи 9 Конвенции обязательству во всех случаях обеспечивать справедливый, беспристрастный и своевременный доступ к процедурам правосудия, подпадающим под действие Конвенции, а также предоставлять адекватные и эффективные средства правовой защиты.

81. Авторы сообщения утверждают, что применяемые в настоящее время в Англии и Уэльсе в соответствии с ПГС крайние сроки являются чрезмерно ограничительными. Во-первых, три месяца на подачу заявления о судебном рассмотрении дела в надзорном производстве – весьма короткий срок (по сравнению, например, с одним годом, предусмотренным для дел, касающихся прав человека). Во-вторых, правила являются несправедливыми в части установления практически произвольного требования о быстроте, означающего на практике любые сроки, о которых истец фактически не может быть осведомлен и к которым он/она не может планировать свои действия перед подачей заявления, в силу чего к моменту подачи заявления может оказаться запоздалым. В-третьих, время отсчета сроков начинается с момента совершения действия или принятия решения, на которое подается жалоба, а не после того, как лицо, подающее жалобу, лично узнает о данном действии или решении.

82. Авторы сообщения утверждают, что правило 54.5 ПГС следует изменить, с тем чтобы можно было установить более продолжительные и справедливые сроки, введя право на обращение в суд с ходатайством о проведении надзорного производства до истечения более продолжительного, четко установленного временного периода, за который у потенциального истца появилась бы реальная возможность узнать о могущем быть оспоренным в иске действии или бездействии. Авторы сообщения предлагают следовать закрепленным в Законе о правах человека 1998 года правилам о процессуальных сроках и установить общий срок в один год для обращения в суд о проведении надзорного производства по экологическим делам, при этом они предлагают установить более ограниченные сроки, например шесть месяцев, для рассмотрения вопросов, преимущественно касающихся планирования работ, которые с учетом их общественного интереса следует разрешать в более оперативном порядке. Однако по аналогии с Законом о правах человека 1998 года возможность продления предельных сроков, если такая мера будет справедливой с учетом всех обстоятельств, в обоих случаях должна относиться к дискреционным полномочиям судов. Сроки

⁴⁰ *Райлэндз против Флетчера* (1865–1866 годы) L.R. 1 Ex. 265.

для подачи исков рассматриваемых в надзорном производстве, должны позволять истцам выполнять правила, касающиеся исчерпания всех других средств правовой защиты, или соблюдать необходимые процедуры, предшествующие подаче иска. Кроме того, авторы сообщения утверждают, что в случае принятия "орхусского закона" в нем могли бы быть кодифицированы правила, касающиеся процессуальных сроков, предусмотрены более широкие основания для надзорного судопроизводства и различные правила в отношении издержек.

83. Авторы сообщения утверждают, что дело о порте на реке Тайн является свидетельством того, что сроки, установленные законодательством Англии и Уэльса, являются несправедливыми. В настоящее время уже поздно подавать иск о рассмотрении этого дела в надзорном производстве, даже несмотря на то, что авторы сообщения поддерживали постоянный контакт с соответствующими органами власти по вопросам, касающимся лицензии, выданной в 2004 году, складирования извлеченного со дна материала и устройства защитного покрытия, отсыпанного в 2005 году, а также состоянии песка и донного ила, заложенных на хранение в 2006 году; тем не менее по практическим причинам и причинам, связанным со сбором доказательств, они не могли подать иск в сроки, предусмотренные для исков, рассматриваемых в порядке надзорного судопроизводства.

84. Соответствующая Сторона не согласна с утверждением, согласно которому требование о "быстрой" подаче иска в суд для рассмотрения в надзорном производстве является причиной неопределенности или несправедливого отношения к истцу. Она утверждает, что данное правило хорошо усвоено на практике, и ссылается на общественный интерес, который требует оперативности и определенности в том, что касается исхода рассмотрения заявлений о рассмотрении дела в надзорном производстве, особенно в случае, когда могут быть затронуты третьи стороны. Она утверждает, что правила о сроках позволяют разумным образом сбалансировать оперативность административной работы и принцип справедливости в отношении тяжущихся сторон. Кроме того, она отмечает, что правила, касающиеся сроков, применяются гибким образом, т.е. в случае достаточных оснований для задержки сроки могут быть продлены. Соответствующая Сторона отмечает, что пункт 1 правила 54.5 ПГС рассматривался Европейским судом по правам человека в связи с делом *Лэм против Соединенного Королевства* и что Соединенное Королевство не было признано нарушающим статью 6 Европейской конвенции о правах человека и основных свободах⁴¹.

85. Соответствующая Сторона утверждает, что обстоятельства дела, касающегося порта на реке Тайн, не дают каких-либо оснований полагать, что правила в отношении процессуальных сроков являются несправедливыми. Она также утверждает, что в случае продолжения незаконных действий со стороны государственного органа, такие незаконные действия были бы предметом судебного рассмотрения в порядке надзора. Кроме того, она утверждает, что отказ в оспаривании в настоящее время решения, принятого в 2004 году, не является несправедливым по существу.

⁴¹ *Чун Дак Лэм против Соединенного Королевства*, заявление № 41671/98, решение Четвертой палаты, 5 июля 2001 года.

III. Национальная правовая база

A. Проверка законности в надзорном судопроизводстве по материально-правовым основаниям – пункты 2 и 3 статьи 9

86. В Англии и Уэльсе нормы рассмотрения дел в порядке судебного надзора в основном регулируются нормами общего права. Как правило, признаются три основания, являющиеся критериями для рассмотрения дела в порядке надзора: незаконность, нелогичность (критерий *Веднесбери*)⁴² и нарушения правил процедуры⁴³. Эти основания не являются ни исчерпывающими, ни взаимоисключающими⁴⁴.

87. В связи с настоящим сообщением необходимо рассмотреть вопрос о том, будут ли и в какой степени суды проверять законность по материально-правовым основаниям с учетом того, что "существенные ошибки в фактах" уже признаны судами Англии и Уэльса в качестве основания для производства в порядке надзора⁴⁵.

88. В *Справочном руководстве по надзорному судопроизводству*⁴⁶ приводится ряд оснований для надзорной проверки, которые относятся к двум аспектам "материально-правового характера", а именно к незаконности и нелогичности, включая ошибку в праве⁴⁷, учет второстепенных соображений и неучет важных соображений⁴⁸, ошибку в подведомственности⁴⁹ и т.д.

89. При проверке законности по материально-правовым основаниям важен так называемые критерии *Веднесбери* с его последующими уточнениями. Проверка по критерию *Веднесбери* позволяет судам рассматривать вопросы о том, были ли государственными органами "приняты во внимание вопросы, которые им не следует принимать во внимание, или, напротив, они отказались [...] принять во внимание вопросы или пренебрегли вопросами, которые они должны учитывать", при том что впоследствии "все-таки оказывается возможным утверждать, что [...] они тем не менее пришли к такому неразумному выводу, который никогда не мог бы быть сделан здравомыслящим органом власти. В этом случае, как я полагаю, суд может вмешаться"⁵⁰.

⁴² *"Ассоуиэйтед провиншел пикчер хаузес лимитед" против корпорации "Веднесбери"* [1948] 1 К.В. 223.

⁴³ Совет объединений гражданских служб против Министра по вопросам гражданской службы [1985] АС 374.

⁴⁴ *Уиллер против Лестерского городского совета* [1985] АС 1054, 1078 В-С.

⁴⁵ В пункте 66 решения по прецедентному делу "Е. против Министра внутренних дел" [2004 QB 1044] Апелляционный суд указал: "По нашему мнению, пришло время согласиться с тем, что ошибка в факте, становящаяся причиной несправедливости, является отдельным основанием оспаривания в случае апелляции по вопросу права, по крайней мере в тех оговоренных законодательством обстоятельствах, когда стороны разделяют заинтересованность в сотрудничестве с целью достижения юридически корректного результата".

⁴⁶ Michael Fordham, *Judicial Review Handbook* (5th edition, 2008).

⁴⁷ *Н.П.Д. против посетителя Халлского университета*, по заявлению Пэйджа [1993] АС 682.

⁴⁸ *Министр по вопросам образования и науки против Теймсайдского городского совета* [1977] АС 1014.

⁴⁹ *Анисминик лтд. против Комиссии по иностранным компенсациям* [1969] 2 АС 147.

⁵⁰ *Ассоуиэйтед провиншел пикчер хаусиз лимитед против корпорации Веднесбери* [1948] 1 К.В. 223.

90. Критерий *Веднесбери* был подвергнут критике, в том числе со стороны Палаты лордов, которая на тот момент являлась высшей судебной инстанцией Соединенного Королевства⁵¹, за то, что он чрезмерно ограничивает нормы рассмотрения дел в порядке судебного надзора⁵². С его критикой также выступил Европейский суд по правам человека в связи с делом *Смит и Грейди против Соединенного Королевства*⁵³, поскольку:

порог, при достижении которого Высокий суд и Апелляционный суд могли бы сделать вывод о нелогичности политики Министерства обороны, был установлен столь высоко, что это вообще фактически не позволяло национальным судам рассматривать вопрос о том, отвечало ли вмешательство в права заявителей неотложным общественным потребностям или было ли оно соразмерно преследуемым целям поддержания национальной безопасности и общественного порядка, т.е. принципам, которые имеют центральное значение при анализе судом жалоб, подаваемых в соответствии со статьей 8 Конвенции.

91. Со времени принятия Закона о правах человека 1998 года высказывается мысль, согласно которой надлежащим критерием для применения как минимум к делам, относящимся к основным правам человека, мог бы быть именно критерий соразмерности. В поддержку такого подхода, в частности, выступил лорд Штейн в связи с *Н.П.Д. против Министра внутренних дел, открытым по заявлению Дэйли*⁵⁴.

В. Недоступно высокие издержки – пункты 4 и 5 статьи 9

92. Общим правилом, применяемым в Англии и Уэльсе для распределения издержек, включая издержки, связанные с производством по делам в порядке судебного надзора, является правило их распределения в зависимости от исхода дела. Оно означает, что проигравшая сторона возмещает как свои издержки, так и издержки выигравшей стороны. Вместе с тем принято несколько мер, позволяющих смягчить последствия этого правила. Ими были введены система юридической помощи, соглашения об условных гонорарах, ЗПИ и дискреционные полномочия судов. Эти четыре меры, а также встречные обязательства о возмещении ущерба рассматриваются ниже.

⁵¹ С 1 октября 2009 года высшей судебной инстанцией соответствующей Стороны является Верховный суд.

⁵² Например, лорд Кук в связи с *Н.П.Д. против Министра внутренних дел*, по заявлению Дейли [2001] UKHL 26, [2001] 2 AC 532 заявил: "Полагаю, что настанет время, когда получит более широкое признание то, что это решение [по делу "Веднесбери"]", к сожалению, явилось шагом назад для английского административного права, поскольку в нем была выдвинута мысль о существовании разных степеней неразумности и о возможности отмены административных решений судами на законном основании только при максимально предельной степени их неразумности (пункт 32).

⁵³ *Смит и Грейди против Соединенного Королевства* (1999) 29 EHRR 493, пункт 138.

⁵⁴ *Н.П.Д. против Министра внутренних дел*, по заявлению Дэйли [2001] UKHL 26, пункт 27.

Общее правило Распределения издержек в зависимости от исхода дела

93. Общее правило, согласно которому "издержки зависят от исхода дела", содержится в правиле 44.3 ПГС, которое гласит:

- "1. Суд наделен дискреционным полномочием определять:
 - а) возмещает ли одна сторона издержки другой;
 - б) размеры этих издержек; и
 - с) сроки их возмещения.
2. Если суд принимает решение вынести приказ об издержках:
 - а) то общее правило заключается в том, что проигравшей стороне будет предписано возместить издержки выигравшей стороны; но
 - б) суд может вынести и другой приказ."

Юридическая помощь

94. В части С.5 Руководства по принятию решений к Кодексу финансирования Комиссии по юридическим услугам⁵⁵ содержатся руководящие указания в отношении возможности предоставления юридической помощи по делам, представляющим общественный интерес. Заявители по таким делам обязаны пройти проверку на право получения финансирования, в рамках которой проверяются доходы заявителя и имеющееся у него имущество. На случай соблюдения критериев проверки на право получения финансирования в Руководстве к Кодексу финансирования предусмотрено следующее.

Общественный интерес может по-разному проявляться в рамках различных категорий дел. Для целей Кодекса финансирования важно проводить различие между двумя разными формами общественного интереса:

а) существуют определенные категории дел, которые уже по своей природе имеют определенную степень общественного интереса. Например, это положение могло бы относиться ко всем заявлениям о рассмотрении дела в суде в надзорном производстве, поскольку законность действий государственных органов отвечает интересам широкой общественности [...];

б) имеются также отдельные дела, о которых с учетом присущих им обстоятельств можно сказать, что их рассмотрение может принести пользу какому-либо слою общества, т.е. иным лицам, помимо лица, инициирующего надзорное производство⁵⁶.

95. В отношении производства по делам в порядке судебного надзора в Руководстве к Кодексу финансирования говорится, что такие дела "рассматриваются в Кодексе в качестве приоритетных. В этой связи критерии, применяемые к делам, рассматриваемым судами в порядке надзора, и к искам, направленным против государственных органов, в некоторых отношениях являются менее же-

⁵⁵ Комиссия по юридическим услугам, "Кодекс финансирования: руководство по принятию решений", [http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/FundingCodeDecisionMakingGuidanceGeneralPrinciples\(Sections1-14\)Sept07.pdf](http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/FundingCodeDecisionMakingGuidanceGeneralPrinciples(Sections1-14)Sept07.pdf).

⁵⁶ См. там же, часть С.5.1.2.

сткими по сравнению с критериями, предусмотренными в Общем кодексе финансирования"⁵⁷.

96. В отношении других категорий дел, представляющих общественный интерес, в Руководстве к Кодексу финансирования указано, что финансирование может предоставляться отдельным лицам, прошедшим проверку на право получения финансовой помощи, при условии, что данное дело представляет "существенный интерес для более широкой группы населения". Расходы по делу, представляющему интерес для более широкой группы населения, могут быть профинансированы даже в случае, если его перспективы выигрыша предельно малы, или в случае, когда рассматриваемое конкретное дело само по себе не может быть затратоэффективным⁵⁸. "Интерес для более широкой группы населения" определяется как "потенциальная возможность получения реальной пользы от разбирательства отдельными лицами, не являющимися клиентом (не той пользы, которую обычно приносят разбирательства по делам соответствующей категории населению в целом)"⁵⁹. Общественный интерес понимается в том смысле, что им должно затрагиваться большое количество людей. В Руководстве к Кодексу финансирования в качестве общего руководящего принципа указано, что даже в случае, когда польза для других лиц существенна, было бы неоправданно рассматривать дело как имеющее существенный интерес для более широкой группы населения, если пользу из его результата извлечет менее 100 человек⁶⁰.

97. Толкованием и применением Руководства к Кодексу финансирования занимается Консультативная группа по вопросу об общественном интересе Комиссии по юридическим услугам, в состав которой входят главным образом независимые члены, проявляющие большой интерес к судебным тяжбам, представляющим общественный интерес, и эта группа консультирует Комиссию по юридическим услугам в отношении того, по каким делам может предоставляться право на юридическую помощь⁶¹.

Соглашения об условных гонорарах

98. В соответствии с законодательством Англии и Уэльса издержки судебного производства по делам всех категорий (за исключением производства по семейным и уголовным делам) в принципе могут финансироваться в рамках СУГ⁶². СУГ заключаются в форме соглашения между солиситором и его или ее клиентом, в котором солиситор выражает согласие вести дело на том условии, что в случае проигрыша дела он/она не будет взимать гонорар за проделанную работу или будет взимать его по более низкой ставке. Однако в случае выигрыша дела солиситор в дополнение к обычному гонорару может получить премию за выигранное дело, чтобы компенсировать риск проигрыша по делу и неполучения оплаты. Премия за выигранное дело может быть добавлена к сумме издержек, подлежащих возмещению проигравшей стороной, т.е. они не вычитаются из той или иной суммы возмещения, которая может быть присуждена за нанесенный ущерб. Сторона может заключить договор страхования от возмож-

⁵⁷ См. там же, часть С.5.1.3.

⁵⁸ См. там же, часть С.5.1.4.

⁵⁹ См. там же, часть С.5.2.1.

⁶⁰ См. там же, часть С.5.3.2.

⁶¹ Milieu Ltd., *Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3))*: *Country report for United Kingdom*, April 2007, p. 17.

⁶² Ответ соответствующей Стороны на сообщение, 30 июля 2009 года.

ности получения приказа о возмещении издержек другой стороны и уплате суммы премии за выигранное дело.

Защитные приказы относительно издержек

99. ЗПИ представляет собой выносимый судом приказ, в соответствии с которым размер возможной ответственности по издержкам одной или более сторон в случае проигрыша дела фиксируется до проведения судебного разбирательства. Такие издержки могут быть зафиксированы на любом уровне или полностью отменены, и в этом случае ответственность по издержкам не несет никто. ЗПИ – прецедентная норма, которая сложилась благодаря предоставлению судьям широких полномочий в вопросах контроля за издержками в соответствии со статьей 51 Закона о Верховном суде 1981 года⁶³.

100. Прецедентным для ЗПИ явилось *Н.П.Д. ("Корнер хаус рисёч") против Министра торговли и промышленности*⁶⁴. По этому делу Апелляционный суд определил в отношении ЗПИ нижеприведенные принципы:

а) ЗПИ может быть вынесен на любом этапе разбирательства на тех условиях, которые суд считает целесообразными, при условии убежденности суда в том, что:

- i) поднятые вопросы имеют важный характер для общественности в целом;
- ii) общественный интерес требует разрешения этих вопросов;
- iii) заявитель не имеет частного интереса в исходе дела;
- iv) с учетом финансовых ресурсов заявителя и ответчика (ответчиков) и размера расходов, которые, по всей видимости, будут понесены, вынесение приказа является справедливым и беспристрастным решением;
- v) в случае невынесения приказа заявитель, вероятно, откажется от участия в разбирательстве и этот его шаг будет разумным.

б) Если лица, действующие в интересах заявителя, делают это безвозмездно, то данное обстоятельство может повысить степень обоснованности ходатайства о вынесении ЗПИ.

с) Именно суд, пользуясь своими дискреционными полномочиями, определяет, будет ли вынесение приказа справедливым и беспристрастным решением в свете изложенных выше соображений⁶⁵.

101. По делу "Корнер хауса" суд постановил, что ЗПИ следует выносить в самых исключительных обстоятельствах⁶⁶. Он также постановил, что "цель ЗПИ – в ограничении или аннулировании ответственности заявителя в случае его проигрыша, а ответственность ответчика по издержкам заявителя в случае проигрыша ответчика будет, в противовес этому, ограничиваться разумно умеренной суммой. Заявитель может рассчитывать на вынесение приказа о предельных из-

⁶³ Как отмечалось Апелляционным судом в связи с *Н.П.Д. (Комптон) против "Уилтшир праймери кээр траст"*, [2008] EWCA Civ 749.

⁶⁴ *Н.П.Д. ("Корнер хаус рисёч") против Министра торговли и промышленности* [2005] 1 WLR 2600.

⁶⁵ См. там же, пункт 74.

⁶⁶ См. там же, пункт 72.

держках, ограничивающего их гонорарами солиситоров и гонораром адвоката в ранге младшего советника, т.е. крайне скромной суммой"⁶⁷.

102. Критерии, установленные по делу "Корнер хауса", были детализированы в последующих нормах прецедентного права и прокомментированы применительно к экологическим делам. К числу изменений относится вывод о том, что, несмотря на Конвенцию, к экологическим делам, согласно критериям дела "Корнер Хауса", не требуется особого подхода⁶⁸.

103. Критерии, особенно критерии, упомянутые в пункте 100 а) i)–iii) выше, и критерий "исключительных обстоятельств", указанный в пункте 101, были расценены судьями в связи с применением прецедентного права⁶⁹ и в докладах⁷⁰ как неоднозначные, причем также и в свете Конвенции. Кроме того, как в практике прецедентного права, так и в докладах судьи настоятельно рекомендовали Комитету по вопросам правил гражданского судопроизводства кодифицировать эту процедуру, учитывая при этом опять-таки Конвенцию.

104. Между тем судьи выступили за принятие гибкого подхода в отношении критериев, примененных в деле *Корнер хауса*⁷¹, который получил поддержку Хранителя судебных архивов по делу *Баглайф*⁷², а также Апелляционного суда по делу *Хинтон органикс*⁷³. В частности, имелся в виду и гибкий подход к вынесению приказов о взаимном ограничении издержек. По делу *Баглайф* Апелляционный суд, ссылаясь на доклад Сулливана⁷⁴, постановил следующее:

"Очевидно, что мы готовы согласиться с невозможностью абсолютного правила, ограничивающего издержки гонораром адвоката в ранге младшего советника, поскольку можно представить себе такие дела, по которым такое ограничение было бы несправедливо. Вместе с тем по делу *Корнер хауса* настоящий суд принял руководящее указание, которому – с учетом фактов по конкретному делу и в отсутствие правила, предусматривающего иное и имеющего силу закона, – мы обязаны следовать, хотя и на основе гибкого подхода. Таким было единогласное мнение суда по делу *Комптона*. Из этого следует, как это было решено судом по делу *Корнер хауса*, что, как правило, издержки должны быть разумно

⁶⁷ См. там же, пункт 76 ii).

⁶⁸ *Н.П.Д. (Комптон) против "Уилтшир праймери кээр траст"*, [2008] EWCA Civ 749, пункт 24.

⁶⁹ Например, в связи с *Н.П.Д. (Комптон) против "Уилтшир праймери кээр траст"* пункт 43, *Н.П.Д. (Френсис Морган) против "Хинтон органикс (Вессекс) лтд."* [2009] EWCA Civ 107, пункты 29 и 36, *Н.П.Д. (Дерек Ингленд) против "ЛБ Тауэр хэмлетс" и др.* [2006] EWCA Civ 1742, пункт 14.

⁷⁰ Например, доклад Сулливана, доклад Джексона и доклад Рабочей группы по содействию судебным тяжбам, имеющим общественный интерес, под председательством лорда-судьи Кея "Судебная тяжба, представляющая общественный интерес", июль 2006 года (далее доклад Кея).

⁷¹ Например, *Н.П.Д. (Комптон) против "Уилтшир праймери кээр траст"*, пункт 23 и *Н.П.Д. (Дерек Ингленд) против "ЛБ Тауэр хэмлетс" и др.* [2006] EWCA Civ 1742, пункты 14–15.

⁷² *Н.П.Д (по заявлению "Баглайф" – Фонда по сохранению беспозвоночных) против "Таррок Темз гейтвей девелопмент корпорейшн" и "Роузмаунд девелопментс лтд."* [2008] EWCA Civ 1209, пункт 17. Хранитель архивов является председательствующим должностным лицом Отделения по гражданским делам Апелляционного суда и вторым по рангу судебным должностным лицом Англии и Уэльса.

⁷³ *Н.П.Д. (Френсис Морган) против "Хинтон органикс (Вессекс) лтд."* [2009] EWCA Civ 107.

⁷⁴ Доклад Сулливана, добавление 3, пункты 4 и 5.

умеренными и что истец может рассчитывать на установление предельной суммы издержек в соответствии с пунктом 76 ii) и iii) судебного решения по этому делу"⁷⁵.

Вместе с тем судьи также указали на пределы такого гибкого подхода, отметив, что "его дальнейшее развитие или уточнение является вопросом законодательной деятельности или деятельности Комитета по правилам"⁷⁶.

105. В докладе Сулливана также говорится о возможном "охлаждающем воздействии" издержек, связанных с подачей ходатайства о вынесении ЗПИ (порядка 2 500–7 500 фунтов стерлингов плюс НДС), с учетом того что в вынесении ЗПИ может быть отказано⁷⁷. В докладе поставлен вопрос о совместимости таких издержек с Конвенцией⁷⁸. Кроме того, в докладе Сулливана отмечается, что "истцам, которые не в состоянии нести издержки в таком размере, требуется механизм, позволяющий обращаться за предварительным подтверждением права на ЗПИ уже в начале процесса, с тем чтобы ограничить издержки, связанные с ходатайством о вынесении ЗПИ, доступной суммой (возможно, свести их до нуля). Впоследствии они могли бы отказаться от иска (в случае отказа в вынесении ЗПИ) до возникновения издержек"⁷⁹.

Дискреционные полномочия

106. В связи с делом *Морган против "Хинтон органикс"* Апелляционный суд рассмотрел вопрос о роли дискреционных полномочий суда в регулировании издержек, прокомментировав судебное решение, вынесенное Хранителем судебных архивов по делу *Баглайф*:

Он также отметил, что принципы, заявленные при разбирательстве дела *"Корнер хауса"*, должны рассматриваться в качестве обязательных для суда и применяться "в соответствии с разъяснениями лорда-судьи Уоллера и лорда-судьи Смита" (пункт 19). Мы приводим последние слова как ссылку на комментарии соответственно лордов-судей Уоллера и Смита в отношении того, что руководящие принципы по делу *"Корнер хауса"* "не должны... толковаться в качестве законоположений или чрезмерно ограничительным образом" (*Комптон*, пункт 23); "что они не являются частью законодательного акта и... их не следует толковать так, как если бы они были таковыми" (пункт 74). Эти комментарии отражают известный принцип, согласно которому "в связи со всеми вопросами, касающимися издержек, основным правилом является отсутствие каких-либо пра-

⁷⁵ Н.П.Д. (по заявлению *"Баглайф"* – Фонда по сохранению беспозвоночных) против *"Таррок Темз гейтвей девелопмент корпорейшн"* и *"Роузмаунд девелопментс лтд."* [2008] EWCA Civ 1209, пункты 24 и 25. Н.П.Д. (*"Корнер хаус рис'ч"*) против *Министра торговли и промышленности* [2005] 1 WLR 2600; в пункте 76 ii) решения указано, что истец может рассчитывать "на вынесение приказа о предельных издержках, ограничивающего их гонораром солиситора и гонораром одного адвоката в ранге младшего советника, т.е. крайне скромной суммой", а в пункте 76 iii) указано, что "лицо, в пользу которого выносятся ЗПИ, не должно рассчитывать на то, что сопровождающий ЗПИ приказ о предельных издержках позволит обеспечить нечто большее, чем скромное представительство, и оно должно исходить из этого при организации своего юридического представительства (в случае, когда его юристы не желают делать это на безвозмездной основе)".

⁷⁶ Например, Апелляционный суд в связи с *Н.П.Д. (Фрэнсис Морган) против "Хинтон органикс (Вессекс) лтд."* [2009] EWCA Civ 107, пункт 47 iv).

⁷⁷ Доклад Сулливана, добавление 3, пункты 11–14.

⁷⁸ См. там же, пункт 14.

⁷⁹ См. там же.

вил. Вопрос об издержках во всех случаях относится к дискреционным полномочиям суда, и эта практика, независимо от масштабов и продолжительности ее применения, ни в коем случае не должна застыть в виде какого-либо правила" (комментарий лорда Ллойда из Бервика, *Совет Болтонского муниципального района против министра окружающей среды* [1995] 1 WLR 1176, 1178; цитировалось в пункте 27 решения по делу "*Корнер хауса*")⁸⁰.

107. По делу *Комптона* Апелляционный суд отметил, что, хотя ЗПИ выносятся в рамках дискреционных полномочий, маловероятно, что в нем было бы отказано заявителю, отвечающему всем требованиям⁸¹.

Встречные обязательства о возмещении ущерба, связанного с временными судебными запретами

108. Общее правило, согласно которому принятие истцом встречного обязательства о возмещении ущерба является предварительным условием для принятия решения о временном судебном запрете, было отмечено Палатой лордов в вынесенном в 1975 году решении по делу "*Америкэн цианамид ко*" против "*Этикон лтд.*"⁸². Вместе с тем Палата лордов признала, что при рассмотрении решения о временном судебном запрете в рамках конкретного дела могут иметь значение особые обстоятельства, которые следует принимать во внимание⁸³.

109. Судами Англии и Уэльса выносились постановления о временном судебном запрете без встречного обязательства о возмещении ущерба⁸⁴; также были случаи, когда в принятии обеспечительных мер в виде судебного запрета было отказано ввиду того, что истец был не в состоянии взять на себя встречное обязательство о возмещении ущерба⁸⁵. При вынесении решения о временном судебном запрете судьи пользуются широкими дискреционными полномочиями по определению необходимости встречных обязательств о возмещении ущерба.

⁸⁰ *Н.П.Д. (Фрэнсис Морган) против "Хинтон органикс (Вессекс) лтд."* [2009] EWCA Civ 107, пункт 33.

⁸¹ *Н.П.Д. (Комптон) против "Уилишир праймери кээр траст"* [2008] EWCA Civ 749, пункт 70.

⁸² "*Америкэн цианамид ко*" против "*Этикон лтд.*" [1975] AC 396.

⁸³ См. там же, судебное решение лорда Диплока.

⁸⁴ *Н.П.Д. против Лондонского округа Ламбет, по заявлению Сибиллы Уолтер*", 2 февраля 1989 года, не представлена адвокатами. К другим делам, информация о которых была сообщена Комитету и по которым суды Соединенного Королевства выносили постановления о принятии временных обеспечительных мер в виде судебных запретов без встречных обязательств о возмещении ущерба, относятся: *Н.П.Д. против графства Дарем, по заявлению Хаддлестона* [2000] Env LR D21, *Н.П.Д. против Инспекции по вопросам загрязнения, по заявлению "Гринпис лтд."* [1994] 1 WLR 570, *Н.П.Д. против Министра окружающей среды, по заявлению "Роуз тиэтр траст кампани"* (1990) COD 47.

⁸⁵ *Н.П.Д. против Министра окружающей среды, по заявлению Королевского общества защиты птиц* (1997), Env. L.R. 431, *Н.П.Д. против Инспекции по вопросам загрязнения, по заявлению "Гринпис лтд."* [1994] 1 WLR 570.

С. Оспаривание действий частных лиц, нарушающих природоохранное законодательство – пункт 3 статьи 9

110. Из информации, представленной авторами сообщениями и соответствующей Стороной, Комитет вынес мнение о том, что представитель общественности в Англии и Уэльсе может оспорить действия или бездействие частных лиц, нарушающих национальное природоохранное законодательство, нижеперечисленными способами:

а) Представители общественности могут проинформировать о потенциальных или предполагаемых нарушениях природоохранного законодательства соответствующий регулирующий орган. Например, в Англии и Уэльсе вопрос о необходимости проведения расследования или принятия мер правоприменительного характера против любого лица, в отношении которого установлен факт несоблюдения законодательства, рассматривает Агентство по окружающей среде. За это плата не взимается, но представитель общественности не может заставить регулирующий орган принять меры. Ниже приводится пример такого варианта:

i) статья 80 Закона об охране окружающей среды 1990 года позволяет местному органу самоуправления направить предупреждение о необходимости устранения неудобств в случае, когда им установлен факт их существования в нарушение закона или вероятность их возникновения либо повторного появления. Если лицо, которому направлено предупреждение, без уважительной причины нарушает или не соблюдает какое-либо указываемое в предупреждении требование или устанавливаемый им запрет, то это равнозначно совершению уголовного правонарушения;

ii) представитель общественности может обратиться в местный орган самоуправления с жалобой и в неофициальном порядке ходатайствовать о возбуждении уголовного дела в соответствии с Законом о чистом воздухе 1993 года⁸⁶ или Законом о борьбе с шумом 1996 года⁸⁷.

б) В соответствии со статьей 82 Закона об охране окружающей среды лицо, пострадавшее от не допускаемого законом неудобства, может ходатайствовать о возбуждении производства в магистратском суде против лица, которое, предположительно, является виновным.

с) В суды по гражданским делам может быть подан иск как за публичную, так и за частную зловредность. Публичная зловредность является уголовным правонарушением, но в связи с ней может быть подан и гражданский иск в случае, когда истцу наносится особый или особенный ущерб сверх ущерба от общих неудобств, причиняемых населению. Иск за частную зловредность может быть подан в случае воспрепятствования истцу в пользовании его землей, включая причинение вреда земле или посягательство на нее.

д) Может быть подан иск со ссылкой на норму, примененную в деле *Райлендз против Флетчера*⁸⁸, в котором суд постановил: "Полагаем, что в соответствии с принципом действительного верховенства права лицо, которое для своих собственных целей приносит на свой земельный участок и собирает и хранит на нем любые вещи, которые могут нанести вред в случае их попадания

⁸⁶ Закон о чистом воздухе 1993 года, пункт 2 статьи 55.

⁸⁷ Закон о борьбе с шумом 1996 года, пункт 4 статьи 2.

⁸⁸ "*Райлендз против Флетчера*" (1865–1866) L.R. 1 Ex. 265.

за пределы участка, обязано обеспечивать их нахождение на нем на свой страх и риск, и если оно не делает этого, то оно является ответственным *prima facie* за весь ущерб, ставший естественным следствием попадания этих вещей за пределы участка".

е) Существует возможность подачи иска за небрежность (т.е. за невыполнение обязанности, которое стало причиной какого-то разумно предсказуемого вреда), если можно установить, что третья сторона, нарушившая природоохранное законодательство, несла перед представителями общественности обязанность быть осторожной.

ф) Граждане могут обратиться с заявлением о возбуждении уголовного дела частного обвинения – в случае совершения уголовного правонарушения. К числу примеров экологических уголовных правонарушений относятся нарушения условий разрешений на сброс сточных вод или лицензий на удаление отходов либо намеренное или неосторожное убийство охраняемых животных или причинение им беспокойства (в качестве примера см. *Н.П.Д. против "Энглин уотер сервисез лтд."*)⁸⁹. Однако не все случаи нарушения природоохранного законодательства являются уголовным правонарушением. Кроме того, бремя доказывания в рамках уголовного разбирательства сопряжено с соблюдением жестких требований (обязанность доказать, исключая любые обоснованные сомнения, а не установить наличие большей вероятности), при этом полномочиями по сбору доказательств наделены государственные органы, а не частные лица.

г) Кроме того, представитель общественности может подать иск о возмещении ущерба, причиненного в результате нарушения некоторых конкретных законодательных положений. К числу примеров относятся статьи 153–154 Закона о торговом судоходстве 1995 года и статья 73 Закона об охране окружающей среды 1990 года.

h) Кроме подачи иска непосредственно против стороны, являющейся частным лицом, представитель общественности также может предпринять действия против государственного органа, который не принял мер по прекращению нарушения национального природоохранного законодательства третьей стороной. Возможные обращения могут иметь форму:

i) иска к государственному органу, который подается в соответствии со статьей 7 Закона о правах человека и в котором указывается, что этот орган нарушил статью 8 Конвенции, не проявив уважения к частной и семейной жизни;

ii) заявления о рассмотрении в суде в порядке надзора решения органа власти не принимать меры (например, *Лэм против Соединенного Королевства*)⁹⁰;

iii) жалобы Парламентскому уполномоченному по делам администрации (его также называют парламентским омбудсменом), который проводит расследования по жалобам на несправедливые действия, ставшие результатом недобросовестного администрирования со стороны государственных ведомств или других государственных органов. Парламентский омбудсмен рассматривал вопросы, касающиеся обеспечения выполнения природоохранных требований, в том числе на основании жалоб предста-

⁸⁹ *Н.П.Д. против "Энглин уотер сервисез лтд."* [2003] EWCA Crim 2243.

⁹⁰ *Чун Дак Лэм и др. против Соединенного Королевства*, заявление № 41671/98, решение Четвертой палаты, 5 июля 2001 года.

вителей общественности на принятие мер правоприменительного характера. Решения парламентского омбудсмана имеют рекомендательную силу, но их невыполнение государственным органом случается крайне редко. Кроме того, жалобы могут подаваться омбудсменам при местных органах власти.

D. Правила, касающиеся процессуальных сроков в надзорном судопроизводстве – пункт 4 статья 9

111. Правила процедуры, касающиеся процессуальных сроков в надзорном судопроизводстве, изложены в части 54 ПГС⁹¹. В пункте 1 правила 54.5 ПГС говорится, что заявление о рассмотрении дела в суде в надзорном производстве должно подаваться: "а) быстро; и б) в любом случае не позднее трех месяцев после того, как впервые возникнут основания для подачи иска"⁹².

112. В пункте 3 правила 54.5 ПГС говорится, что настоящее правило не применяется в случаях, когда в любом другом законодательном акте предусмотрен более короткий срок подачи заявления о рассмотрении дела в суде в надзорном производстве. Например, в соответствии со статьями 13 и 118 Закона о планировании 2008 года заявления о рассмотрении в порядке надзора решений, подпадающих под действие настоящего Закона, должны подаваться в течение шести недель со времени принятия решения.

113. Заявление о проведении судебного разбирательства в порядке надзора, которое подается в соответствии с правилом 54.5 ПГС, может быть отклонено даже в случае, если оно подано в течение трех месяцев, когда суд с учетом всех обстоятельств дела делает вывод, что оно не было подано "быстро". По делу *Эндрю Финн-Келси против Милтон-Кейнского совета и других* заявитель подал свое заявление о рассмотрении дела в порядке судебного надзора за четыре дня до истечения трехмесячного срока. В вынесенном в октябре 2008 года судебном решении Апелляционный суд подтвердил решение суда нижней инстанции, согласно которому заявление не было подано быстро и, следовательно, при его подаче было нарушено правило 54.5 ПГС⁹³. По делу *Финн-Келси* Апелляционный суд постановил:

⁹¹ Правила гражданского судопроизводства, часть 54,

http://www.justice.gov.uk/civil/procrules_fin/contents/parts/part54.htm#IDAFFQZ.

⁹² Палата лордов в связи с делом *Кэсвелл против "Дэри продюс квота тибьюнал фо Инглэнд энд Уэльс"*, [1990] 2 AC 738, постановила, что в случае, когда заявление о получении разрешения на рассмотрение иска в порядке судебного надзора не подается с соблюдением пункта 1 правила 54.5 ПГС, задержка рассматривается в качестве "необоснованной задержки" по смыслу пункта 6 статьи 31 Закона о Верховном суде 1981 года. В соответствии с пунктом 6 статьи 31 Закона о Верховном суде 1981 года в случае, когда, по мнению суда, имеет место необоснованная задержка в подаче заявления о проведении судебного разбирательства в порядке надзора, он может отказать в выдаче разрешения на подачу заявления или в принятии любых испрашенных в нем обеспечительных мер, если, по его мнению, принятие таких мер могло бы вызвать существенные затруднения у любого лица или привести к существенному ущемлению прав любого лица либо негативно отразилось бы на надлежащем исполнении административных обязанностей (Закон о Верховном суде, 1981 год, http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1981/PDF/ukpga_19810054_en.pdf).

⁹³ *Эндрю Финн-Келси против Милтон-Кейнского совета и других* [2008] EWCA Civ 1067, пункт 29.

"Как указано в правиле и как неоднократно подчеркивалось в авторитетных источниках права, два требования, изложенных в пунктах а) и б) этого правила [ПГС 54.5], являются отдельными и не зависящими друг от друга требованиями, в связи с чем необоснованным является предположение о том, что подача заявления в течение трех месяцев является безусловным выполнением требования о быстрой подаче... Необходимость в том, чтобы действия истца, добивающегося рассмотрения дела в порядке надзора, были быстрыми, частично обусловлена тем обстоятельством, что решение в рамках публичного права, принимаемое государственным органом, обычно затрагивает права многих сторон, а не только права истца и органа, принявшего решение"⁹⁴.

114. При рассмотрении вопроса о том, следует ли в отношении решений о планировании, не подпадающих под Закон о планировании или любой другой законодательный акт, который официально устанавливает шестинедельный срок для судебных разбирательств в порядке надзора, тем не менее придерживаться такого же срока, Апелляционный суд по тому же делу постановил, что "даже если при оспаривании в суде в порядке надзора разрешений, относящихся к области планирования, "правило шести недель" не применяется, существование этого законодательно установленного ограничения не должно в обязательном порядке рассматриваться в качестве полностью несущественного обстоятельства при определении того, что означает слово "быстро" в каждом конкретном деле. Таким ограничением подчеркивается необходимость в оперативности действий"⁹⁵.

115. Апелляционный суд сделал вывод о том, что Высокий суд:

"... пришел к правильному выводу о том, что данный иск был подан быстро, а следовательно – подан с нарушением правила 54.5 ПГС. Разумеется, данное обстоятельство отнюдь не означает, что вопрос закрыт. Могут быть высказаны соображения, указывающие на то, что с учетом общественного интереса следует разрешить рассмотрение иска, несмотря на задержку и отсутствие какого-либо разъяснения по поводу этой задержки. При наличии убедительных оснований, позволяющих утверждать, что разрешение было выдано *ultra vires*, суд, возможно, пожелает дать разрешение на дальнейшее рассмотрение. Но с учетом задержки требуется значительно более четкое обоснование, чем потребовалось бы при иных обстоятельствах. В этой связи я склоняюсь к тому, чтобы было рассмотрено существо иска, в котором утверждается о нарушении как внутреннего, так и европейского законодательства"⁹⁶.

116. После рассмотрения существа иска Апелляционный суд пришел к выводу о том, что "даже если бы иск о рассмотрении дела в надзорном производстве был подан настолько быстро, насколько требуется, я не дал бы разрешения на рассмотрение иска по существу. Такое решение следует из того, что истец практически не выполнил требования о подготовке безупречной аргументации, необходимой для того, чтобы убедить суд в целесообразности пренебречь нарушением пункта 1 правила 54.5 ПГС, связанным с недостаточно быстрой подачей иска"⁹⁷.

⁹⁴ См. там же, пункт 21.

⁹⁵ См. там же, пункт 24.

⁹⁶ См. там же, пункт 29.

⁹⁷ См. там же, пункта 47.

117. Положения пункта 1 правила 54.5 ПГС рассматривались Европейским судом по правам человека в связи с делом *Лэм против Соединенного Королевства*⁹⁸. Г-н и г-жа Лэм обратились за разрешением на подачу заявления о рассмотрении в суде в порядке надзора решения местного органа власти не применять правоприменительных мер для борьбы с шумом и запахом, источником которых являлся соседний склад. Супруги Лэм подали свое заявление за четыре дня до истечения трех месяцев после принятия решения и через 15 дней после получения официального уведомления о решении. В связи с этим делом Европейскому суду по правам человека была направлена просьба вынести решение о том, является ли факт отказа супругам Лэм в выдаче разрешения на его судебное рассмотрение в порядке надзора по причине задержки, – хотя они подали заявление в установленный трехмесячный срок – отказом в праве удостовериться в соблюдении норм права и нарушением пункта 1 статьи 6 Европейской конвенции о правах человека и основных свободах. Суд постановил:

"В связи с тем, что заявители оспаривают правильность применения требования о быстрой подаче исков, поскольку оно ограничило их право на доступ к суду, Суд отмечает, что это требование является соразмерной мерой, принятой ради достижения законной цели. Заявителям не было отказано в доступе к суду *ab initio*. Они не выполнили жесткое процедурное требование, которое отвечает цели общественного интереса, а именно необходимости предотвращать нанесение ущерба третьим сторонам, положение которых может измениться в силу административных решений".

IV. Проведение рассмотрения и оценки Комитетом по вопросам соблюдения

A. Правовая база и круг вопросов, рассмотренных Комитетом по вопросам соблюдения

118. Соединенное Королевство ратифицировало Конвенцию 23 февраля 2005 года. Конвенция вступила в силу для Соединенного Королевства 24 мая 2005 года.

B. Приемлемость сообщения и исчерпание местных средств правовой защиты

119. Комитет делает вывод, что сообщение является приемлемым.

120. По поводу тех аспектов представлений авторов сообщения, которые касаются правовой системы Англии и Уэльса в целом, Комитет делает вывод, что общий характер этих представлений, означает, что соображения, касающиеся исчерпания местных средств правовой защиты, несущественны.

121. Комитет принимает к сведению представления авторов сообщения, касающиеся положения в порту на реке Тайн. Однако с учетом широких и имеющих системный характер вопросов, поднятых по другим более общим аспектам сообщения, Комитет постановляет посвятить свои выводы представлениям ав-

⁹⁸ *Чун Дак Лэм и другие против Соединенного Королевства*, заявление № 41671/98, решение Четвертой палаты, 5 июля 2001 года.

торов сообщения, которые касаются правовой системы Англии и Уэльса в целом. Соответственно, Комитет постановляет не формулировать выводы по делу, касающемуся порта на реке Тайн.

С. Вопросы существа

122. Задача Комитета заключается в рассмотрении вопроса о том, выполняет ли соответствующая Сторона свои обязательства в качестве Стороны Конвенции. В связи с этим Комитет не рассматривает поднятый авторами сообщения вопрос о том, может ли Конвенция иметь непосредственное применение в праве Англии и Уэльса на основании законодательства ЕС в силу того, что ЕС ратифицировала Конвенцию (см. приложение I к сообщению)⁹⁹. Соответствующая Сторона после ратификации ею Конвенции обязана обеспечивать в своей правовой системе полное соблюдение положений Конвенции, даже если, как это отмечалось Комитетом, применяемое законодательство ЕС, относящееся к окружающей среде, следует рассматривать как часть внутреннего, национального законодательства государства-члена (АССС/С/2006/18 (Дания), ЕСЕ/MP.PP/2008/5/Add.4, пункт 27).

1. Проверка законности в надзорном судопроизводстве по материально-правовым основаниям – пункты 2 и 3 статьи 9

123. Пункт 2 статьи 9 Конвенции посвящен как материально-правовым, так и процессуальным аспектам законности. В силу этого соответствующая Сторона обязана обеспечить представителям общественности доступ к процедуре рассмотрения в суде и/или другом независимом органе, учрежденном в соответствии с законом, который правомочен проверять в соответствующих случаях законность решений, действий и бездействия как по материально-правовым, так и по процессуальным основаниям.

124. В отличие от пункта 2 статьи 9 в пункте 3 статьи 9 Конвенции нет прямой ссылки ни на материально-правовые, ни на процессуальные аспекты законности. Напротив, он касается "действий или бездействия [...], которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде". Очевидно, что вопрос, который следует рассматривать в рамках такой процедуры рассмотрения сводится к тому, нарушает ли соответствующее действие или бездействие какое-либо положение – будь то материально-правовое или процессуальное – национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

125. Комитет делает вывод, что соответствующая Сторона дает представителям общественности возможность оспаривать некоторые материально-правовые аспекты законности решений, действий или бездействия, подпадающих под действие пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции, в том числе, в частности, по таким основаниям, как существенная ошибка в факте, юридическая ошибка, принятие во внимание несущественных соображений и непринятие во внимание существенных соображений, ошибка в подведомственности, а также по примененному в деле "*Веднесбери*" основанию неразумности (см. пункты 87–89 выше). Вместе с тем Комитет не убежден в том, что соответствующая Сторона, несмотря на признание вышеупомянутых основания для оспаривания выполняет предусмотренные Конвенцией нормы проверки законности по материально-правовым ос-

⁹⁹ Со времени вступления Лиссабонского договора в силу 1 декабря 2009 года взамен Европейского сообщества Стороной Орхусской конвенции стал ЕС.

нованиям. В этой связи в качестве примера Комитет отмечает критические замечания Палаты лордов¹⁰⁰ и Европейского суда по правам человека¹⁰¹ в отношении весьма высокого порога, установленного критерием *Веднесбери* для возбуждения надзорного производства.

126. Комитет считает, что надлежащий уровень надзорного производства по делам, подпадающим под действие Орхусской конвенции, мог бы обеспечить применение судами Англии и Уэльса "принципа соразмерности". В соответствии с критерием соразмерности государственный орган обязан предоставить свидетельства того, что оспариваемое действие или решение оправдывает ограничение соответствующего права, находится в связи с целью (целями), на достижение которой (которых) данное действие или решение направлено, и что способы, примененные для ограничения соответствующего права, не выходят за пределы необходимых для достижения цели (целей) рассматриваемого действия или решения. Хотя применение принципа соразмерности в делах, подпадающих под сферу действия Орхусской конвенции, может сыграть весьма важную роль в проверке законности по материально-правовым и процессуальным основаниям, соответствующая Сторона должна обеспечить, чтобы этот принцип ни в целом, ни *prime facie* не исключал из сферы рассмотрения любой вопрос, относящийся к материально-правовым аспектам законности.

127. С учетом своих выводов, изложенных выше в пунктах 125 и 126, Комитет выражает обеспокоенность по поводу степени доступности соответствующих судебных и административных процедур, требуемых пунктами 2 и 3 статьи 9 Конвенции, при помощи которых материально-правовые аспекты законности решений, действий или бездействия, подпадающих под сферу действия Конвенции, могут быть подвергнуты рассмотрению в соответствии с законодательством Англии и Уэльса. Однако, исходя из информации, полученной Комитетом в связи с рассматриваемым сообщением, он не может зайти столь далеко, чтобы сделать вывод о несоблюдении соответствующей Стороной пункта 2 или 3 статьи 9 Конвенции.

2. Недоступно высокие затраты – пункты 4 и 5 статьи 9

128. При оценке издержек, связанных с процедурами доступа к правосудию в свете нормы, закрепленной в пункте 4 статьи 9 Конвенции, Комитет рассматривает систему издержек в целом на основе системного подхода.

129. Комитет считает, что содержащееся в пункте 2 правила 44.3 ПГС положение о зависимости издержек от исхода дела не может само по себе вызвать принципиальных возражений с точки зрения Конвенции, хотя совместимость этого правила с Конвенцией зависит от исхода каждого конкретного дела и существования четких норм, не допускающих недоступно дорогостоящих процедур. В этом контексте Комитет рассматривает вопрос о том, могут ли последствия применения правила зависимости издержек от исхода дела быть смягчены за счет юридической помощи, СУГ и ЗПИ, а также значительных дискреционных полномочий, которыми наделены суды для толкования и применения соответствующего законодательства. Однако на этом этапе становятся заметны как минимум четыре потенциальные проблемы, относящиеся к правовой системе Англии и Уэльса. Во-первых, при рассмотрении вопроса о вынесении ЗПИ применяются критерии "важности для широкой общественности", "отсутствия

¹⁰⁰ Например, лорд Кук в связи с *Н.Д.П. против Министра внутренних дел, по заявлению Дейли* [2001] UKHL 26, [2001] 2 AC 532, пункт 32.

¹⁰¹ *Смит и Грейди против Соединенного Королевства* (1999) 29 EHRR 493, пункт 138.

частного интереса" и "исключительных обстоятельств". Во-вторых, есть сдерживающее влияние i) издержек для истца – в случае подачи ходатайства о вынесении ЗПИ и отказа в нем – и ii) ЗПИ, ограничивающих издержки обеих сторон. В-третьих, возможно потенциальное влияние встречных обязательств о возмещении ущерба по издержкам, понесенным истцом. В-четвертых, при решении вопроса о распределении издержек по конкретному делу вопросу о природе общественного интереса рассматриваемых экологических исков как таковому не уделяется достаточного внимания.

130. Хотя суды Англии и Уэльса используют гибкий подход к критериям, которые были применены в деле *"Корнер хауса"*, при рассмотрении вопроса о вынесении ЗПИ, в том числе к критериям "важности для широкой общественности", "отсутствия частного интереса" и "исключительных обстоятельств", они также указали, что с учетом решения, вынесенного по делу *"Корнер хауса"*, для такого гибкого подхода имеются ограничения. Комитет отмечает многочисленные призывы судей к Комитету по правилам гражданского судопроизводства принять меры законодательного характера в отношении ЗПИ, в том числе с учетом Конвенции (см. пункт 102 выше). До сих пор эти призывы не привели к внесению поправки в Правила гражданского судопроизводства, которая обеспечила бы распространение норм, закрепленных в Конвенции, на все дела, подпадающие под сферу действия статьи 9 Орхусской конвенции. Конвенция, в частности, предписывает своим Сторонам "обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты", которые должны быть "справедливыми, беспристрастными [...] и не связанными с недоступно высокими затратами". Комитет поддерживает призывы судей и предлагает соответствующей Стороне внести поправку в Правила гражданского судопроизводства в свете норм, закрепленных Конвенцией.

131. Исходя из этих соображений, Комитет заключает, что соответствующей Стороне следует также рассмотреть вопрос об издержках, которые может понести истец по делам, по которым подается, но затем отклоняется ходатайство о вынесении ЗПИ, как это предлагается в добавлении 3 к докладу Сулливана¹⁰². Комитет поддерживает эту рекомендацию.

132. Комитет также отмечает сдерживающее влияние взаимных ограничений издержек, которые, как отмечается в решении по делу *"Корнер хауса"*, на практике приводят к тому, что, "когда их юристы не желают обеспечивать юридическое представительство на безвозмездной основе", выигравшие дело истцы имеют право на получение возмещения лишь в более чем скромном размере, равном сумме, выплат на гонорары солиситору и одному адвокату "в ранге младшего советника"¹⁰³. В этой связи Комитет делает вывод, что существенное значение в вопросе издержек имеет обеспечение сторонам дела гарантий равных возможностей, а именно недопущение того, чтобы на практике истцы полагались лишь на безвозмездное юридическое представительство или представительство в лице адвоката в ранге младшего советника.

133. Особое значение Комитет придает вопросу об издержках, связанных с ходатайствами о принятии обеспечительных мер в виде судебного запрета. В соответствии с законодательством Англии и Уэльса суды могут требовать и на практике обычно требуют от истцов принимать на себя встречные обязательства о возмещении ущерба. Как показано на примере из доклада Сулливана, такая

¹⁰² Доклад Сулливана, дополнение 3, пункт 14.

¹⁰³ *Н.П.Д. ("Корнер хаус ривсч") против Министра торговли и промышленности* [2005] 1 WLR 2600, пункт 76, ii) и iii).

мера может стать источником потенциальной ответственности, достигающей нескольких тысяч и даже нескольких сотен тысяч фунтов стерлингов¹⁰⁴. Это приводит к тому, что с учетом риска высоких издержек ходатайство о применении обеспечительных мер в виде судебного запрета не подается даже в случаях, когда истец на законных основаниях добивается решения экологических проблем, представляющих общественный интерес. Такие последствия, как представляется, равнозначны недоступно высоким затратам на процедуры, не согласующимся с пунктом 4 статьи 9.

134. Кроме того, в соответствии со своими выводами по сообщениям АССС/С/2008/23 (Соединенное Королевство) и АССС/С/2008/27 (Соединенное Королевство) Комитет считает, что в судебных разбирательствах, подпадающих под сферу действия статьи 9 Конвенции, общественный интерес рассматриваемых экологических исков, судя по всему, не учитывается в достаточной степени при распределении издержек судами.

135. Комитет делает вывод о том, что, несмотря на различные меры, которые могут быть приняты с целью решения проблемы недоступно высоких издержек, даже в случае совокупного применения таких мер ими не обеспечивается сохранение издержек на уровне, который соответствовал бы требованиям Конвенции. На этом этапе Комитет считает, что широкие дискреционные полномочия судов Англии и Уэльса в решении вопроса об издержках в отсутствие каких-либо четких юридически обязывающих правил, принятых законодательным органом или судами с целью недопущения недоступно высоких издержек, приводят к существенной неопределенности в вопросе издержек истцов, на законных основаниях добивающихся решения экологических проблем, представляющих общественный интерес. Комитет также отмечает решение Апелляционного суда по делу *Морган против "Хинтон органикс"*, в котором указано, что принципы Конвенции являются "не более чем" фактором, который он "может" (не обязан) "учитывать при осуществлении своих дискреционных полномочий"¹⁰⁵ "наряду с рядом других факторов, например с принципом справедливого отношения к ответчику"¹⁰⁶. В этой связи Комитет отмечает, что приведенное в пункте 4 статьи 9 слово "справедливый" касается справедливого отношения к истцу, а не ответчику.

136. В свете вышесказанного Комитет делает вывод о том, что соответствующая Сторона ненадлежащим образом выполняет свое обязательство по пункту 4 статьи 9 для обеспечения того, чтобы затраты на процедуры, подпадающие под действие статьи 9, не были недоступно высокими. Кроме того, Комитет заключает, что вся система в целом не создает условий для решения вопроса "устранения или уменьшения финансовых [...] препятствий для доступа к правосудию", который Сторонам Конвенции предписывается рассмотреть в пункте 5 статьи 9.

3. Оспаривание действий частных лиц, нарушающих природоохранное законодательство – пункт 3 статьи 9

137. Комитет делает вывод, что по рассматриваемому сообщению не приведено достаточного обоснования в поддержку утверждения, согласно которому в правовой системе Англии и Уэльса созданы недостаточные процессуальные возможности для оспаривания действий частных лиц, нарушающих права, за-

¹⁰⁴ Доклад Сулливана, пункт 73.

¹⁰⁵ Пункт 47 iv).

¹⁰⁶ Пункт 44.

крепленные в Конвенции. Исходя из этого, Комитет заключает, что применительно к настоящему разбирательству соответствующая Сторона не допускает несоблюдения пункта 3 статьи 9 Конвенции.

4. Правила, касающиеся процессуальных сроков в надзорном судопроизводстве – пункт 4 статьи 9

138. Комитет делает вывод, что указанное в пункте 1 правила 54.5 (1) ПГС требование о трехмесячном сроке не создает проблем с выполнением Конвенции – даже если его сопоставлять со сроками, применимыми в других Сторонах Конвенции. Вместе с тем Комитет считает, что суды Англии и Уэльса наделены значительными дискреционными полномочиями, позволяющими им сокращать сроки, исходя из толкования содержащегося в том же правиле требования, согласно которому заявление о рассмотрении дела в суде в порядке надзорного производства должно подаваться "быстро" (см. пункты 113–116). Это способно привести к тому, что иск о рассмотрении дела в суде в надзорном порядке может оказаться поданным несвоевременно даже в случае его подачи в установленный трехмесячный срок. Комитет также считает, что, пользуясь своими дискреционными полномочиями, суды Англии и Уэльса применяют различные точки отсчета времени для исчисления сроков в зависимости от обстоятельств дела (см. пункт 117). По утверждениям соответствующей Стороны, оправданием дискреционности при определении процессуальных сроков в надзорном судопроизводстве служат соображения, связанные с общественным интересом, которые, как правило, находятся в центре таких дел. Хотя Комитет согласен с тем, что необходимо обеспечивать баланс между затрагиваемыми интересами, он также считает, что этот подход создает существенную неопределенность для истца. Комитет заключает, что в интересах справедливости и правовой определенности необходимо i) определить четкий минимальный срок, в течение которого следует подать иск, а ii) отсчет процессуальных сроков следует начинать с даты, в которую истцу стало известно или должно было стать известно о соответствующем действии или бездействии.

139. Как уже отмечалось по вопросу о процессуальных издержках (см. пункт 134 выше), соответствующая Сторона не может полагаться на дискреционные полномочия судов для обеспечения соответствия правил о сроках подачи заявлений о рассмотрении дела в суде в надзорном производстве требованиям пункта 4 статьи 9. Напротив, расчет на такие дискреционные полномочия привел к ненадлежащему выполнению пункта 4 статьи 9. Комитет делает вывод, что, не установив четкие процессуальные сроки, в течение которых может быть подан иск, и не определив четко разумный момент начала отсчета времени, т.е. дату, в которую истцу стало известно или должно было стать известно о рассматриваемом действии или бездействии, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение требования, предусмотренного пунктом 4 статьи 9, согласно которому процедуры, подпадающие под действие статьи 9, должны быть справедливыми и беспристрастными.

5. Четкая, транспарентная и согласованная правовая база – пункт 1 статьи 3

140. Сделав вывод о том, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9, касающийся издержек, а также процессуальных сроков, поскольку она полагается в основном на дискреционные полномочия судей, Комитет также приходит к выводу о том, что соответствующая Сторона не соблюдает пункт 1 статьи 3, так как она не приняла необходимых законодательных, нормативных и других мер с целью создания четкой, транспарентной и согласованной системы для осуществления положений Конвенции.

V. Заключение

A. Основные выводы по вопросу о несоблюдении

141. Комитет делает вывод, что в силу необеспечения доступного уровня издержек по всем судебным процедурам, подпадающим под действие статьи 9, и, в частности, вследствие отсутствия каких-либо четких юридически обязывающих руководящих указаний на этот счет со стороны законодательных органов или судей соответствующая Сторона не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции (см. пункты 128–135).

142. Комитет также делает вывод, что вся система в целом не создает условий для решения вопроса "устранения или снижения финансовых [...] препятствий для доступа к правосудию", который Сторона Конвенции должна рассмотреть в соответствии с пунктом 5 статьи 9 Конвенции (см. пункт 136).

143. Кроме того, Комитет заключает, что, не установив четких процессуальных сроков для подачи заявления о проведении судебного разбирательства в порядке надзора и не обеспечив установления четкой даты для начала отсчета процессуальных сроков, соответствующая Сторона не соблюла пункт 4 статьи 9 (см. пункт 139).

144. И наконец, не приняв необходимых законодательных, нормативных и других мер по созданию четкой, транспарентной и согласованной системы для осуществления пункта 4 статьи 9 Конвенции, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 1 статьи 3 (см. пункт 140).

B. Рекомендации

145. В соответствии с пунктом 36 b) приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции Комитет, отметив согласие соответствующей Стороны с тем, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные в пункте 37 b) приложения к решению I/7, рекомендует соответствующей Стороне:

а) пересмотреть свою систему распределения издержек по экологическим делам, подпадающим под сферу действия Конвенции, и принять практические и законодательные меры с целью преодоления проблем, указанных выше в пунктах 128–136, для обеспечения того, чтобы такие процедуры:

- i) были справедливыми и беспристрастными и не были недоступно дорогостоящими; и
- ii) позволили иметь четкую и транспарентную систему;

б) пересмотреть свои правила, касающиеся сроков подачи заявлений о проведении судебного разбирательства в порядке надзора, указанных выше в пункте 139, для обеспечения того, чтобы соответствующие законодательные меры имели справедливый и беспристрастный характер и были эквивалентны четкой и транспарентной системе.