

**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

Пятая сессия

Маастрихт, Нидерланды, 30 июня – 1 июля 2014 года

Пункт 4 с) предварительной повестки дня

Вопросы существа: доступ к правосудию**Доклад Целевой группы по доступу к правосудию
о работе ее седьмого совещания****Резюме*

На своей второй сессии, состоявшейся в Алма-Ате (Казахстан) 25–27 мая 2005 года, Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, своим решением II/2 учредило Целевую группу по доступу к правосудию для проведения ряда мероприятий в целях содействия доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в том числе для проведения аналитической работы, касающейся финансовых и иных препятствий для доступа к правосудию, а также для обмена опытом и распространения надлежащей практики (ECE/MP.PP/2005/2/Add.3, пункты 30–33)¹. В том же решении Совещание Сторон просило Целевую группу представить результаты ее работы для рассмотрения и принятия соответствующего решения Рабочей группой Сторон (там же, пункт 33 i)). На своей четвертой сессии (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года) Совещание Сторон приняло решение продлить срок действия мандата Целевой группы для проведения

* Настоящий документ представлен с опозданием из-за ограниченных возможностей по редактированию и секретариатскому обслуживанию.

¹ См. веб-сайт <http://www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html>

GE.14-06537 (R) 120215 120215



* 1 4 0 6 5 3 7 *

Просьба отправить на вторичную переработку 

дальнейшей работы (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, решение IV/2, пункты 12 и 13)².

В соответствии с указанными выше мандатами настоящий документ, содержащий доклад о работе седьмого совещания Целевой группы по доступу к правосудию (Женева, 24–25 февраля 2014 года), представляется для рассмотрения на пятой сессии Совещания Сторон Конвенции.

² См. веб-сайт <http://www.unece.org/env/pp/mop4/mop4.doc.html>

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–5	4
I. Открытие совещания и утверждение повестки дня	6–7	4
II. Вопросы существа: процессуальная правоспособность, средства правовой защиты и издержки	8–30	5
III. Обмен опытом и наращивание потенциала	31–48	13
A. Многосторонний диалог заинтересованных субъектов по вопросу о доступе к правосудию на национальном уровне.....	31–35	13
B. Наращивание потенциала в области доступа к правосудию.....	36–41	14
C. Механизмы для предоставления информации, касающейся доступа к правосудию	42–48	15
IV. Задачи на будущее.....	49–50	18
V. Утверждение основных итогов и закрытие совещания	51	18

Введение

1. Седьмое совещание Целевой группы по доступу к правосудию, учрежденной Совещанием Сторон Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции), состоялось в Женеве 24–25 февраля 2014 года³.

2. В совещании приняли участие эксперты, назначенные правительствами Азербайджана, Албании, Армении, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Латвии, Норвегии, Республики Молдова, Румынии, Словакии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Узбекистана, Швеции и Эстонии. Европейский союз (ЕС) представляла Европейская комиссия. На совещании также присутствовал представитель Европейского инвестиционного банка.

3. На совещании были представлены следующие неправительственные организации (НПО), многие из которых координировали свой вклад в его работу в рамках организации "Европейский ЭКО-форум": "Арника" (Чешская Республика); Ассоциация за справедливость в области окружающей среды (Испания); "Бюро экологических расследований" (Украина); "КлайентЭрс" (Бельгия); Коалиция за доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Соединенное Королевство); "Справедливость на Земле" (Швейцария); "ЭКОГЛОБ" (Армения); Ассоциация по вопросам права и управления в сфере охраны окружающей среды (Венгрия); "Сеть Зеленых" (Беларусь); "Независимая экологическая экспертиза" (Кыргызстан); Шведское общество охраны природы (Швеция) и Информационный центр "Волгоград-экопресс" (Российская Федерация).

4. На совещании присутствовали несколько судей и представителей научных и судебных учреждений Беларуси, Германии, Кыргызстана, Латвии, Сербии, Соединенного Королевства, Швейцарии и Японии, а также представитель Форума судей ЕС по вопросам окружающей среды. Кроме того, на совещании присутствовали эксперты из Албании, Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македония и Черногории, а также из Косово (территории, находящейся под управлением Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности), которые принимали участие в проведении исследования о доступе к правосудию в странах Юго-Восточной Европы.

5. На совещании также присутствовали представители Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), Каталонского бизнес-сообщества и Европейского Совета химической промышленности.

I. Открытие заседания и утверждение повестки дня

6. Совещание открыл Председатель Целевой группы г-н Ян Дарпё (Швеция).

7. Целевая группа приняла повестку дня, содержащуюся в документе AC/TF.AJ-7/Inf.1.

³ Документы для седьмого совещания, включая список участников, заявления и презентации, доступны в режиме онлайн на веб-сайте: <http://www.unece.org/env/pp/aarhus/tfaj7.html>.

II. Вопросы существа: процессуальная правоспособность, средства правовой защиты и издержки

8. Участники седьмого совещания уделили основное внимание обсуждению вопросов процессуальной правоспособности, средств правовой защиты и издержек в свете аналитической работы, проведенной Целевой группой после ее шестого совещания (Женева, 17–18 июня 2013 года), и с учетом последних изменений в законодательстве и практике Сторон Конвенции, сигнатариев и других заинтересованных государств.

9. Профессор публичного права в университете Мюнстера (Германия) г-жа Сабине Шлакке выступила с основным докладом "Европеизация доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: германская точка зрения". Она рассмотрела вопросы применения Кодекса административных судебных процедур Германии и германского Закона об апелляциях по экологическим вопросам в свете законодательства Европейского союза и последних решений Европейского суда, имеющих отношение к статье 9 Конвенции (а именно, по делу "О словацком буром медведе"⁴ и по делам "Алтрип"⁵ и "Трианель"⁶). Профессор Шлакке также рассмотрела возможности приведения применяемого в Германии подхода в вопросах доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, на основе признания индивидуальных прав человека в соответствии с подходом на основе учета объективных интересов. Она также подчеркнула необходимость расширить охват германского Закона об апелляциях по экологическим вопросам таким образом, чтобы бремя доказывания ущерба от принятия ошибочного окончательного решения было перенесено с заявителя апелляции на органы государственной администрации и чтобы была повышена значимость индивидуальных прав человека в процедурах оценки воздействия на окружающую среду. Для внесения соответствующих изменений потребуется скорректировать нормы прецедентного права и внести в упомянутые законодательные акты поправки, позволяющие обеспечить широкий доступ к правосудию в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции.

10. Участники были также проинформированы о ходе работы над исследованием по вопросу о процессуальной правоспособности отдельных лиц, групп лиц и экологических НПО в шести странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (в Азербайджане, Армении, Беларуси, Казахстане, Республике Молдова и Таджикистане), решение о проведении которого Целевая группа приняла на своем пятом совещании (ECE/MP.PP/WG.1/2012/5, пункт 29).

11. Представитель Бюро экологических расследований (Украина) г-н Дмитрий Скрьльников представил следующие предварительные выводы упомянутого исследования, и Целевая группа обсудила пути дальнейшей работы по соответствующим вопросам:

⁴ Case C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* [2011] ECR I-1255; материалы доступны на веб-сайте: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-240/09#>.

⁵ Case C-72/12, *Gemeinde Altrip and Others v. Land Rheinland-Pfalz* [2013], OJ C 204/6; материалы доступны на веб-сайте: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-72/12#>.

⁶ Case C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg, Trianel Kohlekraftwerk Lünen (intervening)* [2011] ECR I-3673; материалы доступны на веб-сайте: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-115/09#>.

а) в большинстве стран – объектов исследования в судебных делах, касающихся окружающей среды, имеет место неоднозначное толкование или применение определения законных (охраняемых законом) интересов отдельных лиц и неправительственных организаций;

б) в странах – объектах исследования необходимо продолжить работу по совершенствованию законодательства в целях устранения несогласованности между соответствующими нормами законодательства в области окружающей среды, нормами гражданского процессуального законодательства (процессуального законодательства экономических споров или административно-процессуального законодательства) и законодательством, регулирующим деятельность НПО, и обеспечить возможность обжалования действий или бездействия отдельных лиц или органов государственной власти, нарушающих правовые нормы, касающиеся окружающей среды;

в) во всех странах – объектах исследования концепция подачи исков от имени неопределенного числа физических лиц ("классовых исков") в защиту прав потребителей может быть распространена на дела, касающиеся окружающей среды, путем изменения норм действующего законодательства и прецедентного права;

г) необходимо устранить финансовые препятствия, затрудняющие доступ к правосудию в связи с делами, касающимися окружающей среды, преодолеть существующее в некоторых странах общее недоверие общественности к судебным органам и учитывать отсутствие юриспруденции по вопросам, поднятым в исследовании;

д) важно продолжать работу по повышению информированности судей, прокуроров, адвокатов и других юристов, а также сотрудников неправительственных организаций по вопросам законодательства и прецедентного права в области окружающей среды, и особенно по вопросам, касающимся Конвенции и других международных соглашений. Соответствующие темы следует включать в программы обучения и повышения профессиональной квалификации судей, прокуроров и других специалистов системы правосудия, а также в учебные материалы для таких программ.

12. После обсуждения Целевая группа:

а) приветствовала предварительные выводы исследования и просила представить в секретариат любые замечания, касающиеся исследования, до 10 марта 2014 года;

б) просила секретариат, при консультационной поддержке Председателя Целевой группы, завершить работу над исследованием до пятой сессии Совещания Сторон;

в) призвала национальные координационные центры обеспечить перевод исследования на соответствующие национальные языки, довести информацию об исследовании до сведения судебных органов, институтов по подготовке судебных кадров, прокуроров, юристов, защищающих общественные интересы, и других специалистов и использовать выводы и заключения исследования в целях содействия национальному диалогу по вопросам, касающимся доступа к правосудию.

13. Участники также были проинформированы о ходе работы над исследованием о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в странах Юго-Восточной Европы (в Албании, Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македония, Сербии, Хорватии, Черногории и Косово

(территории, находящейся под управлением Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности)); решение о проведении этого исследования было принято Целевой группой на ее пятом совещании (ECE/MP.PP/WG.1/2012/5, пункт 31). Был подготовлен вопросник для использования национальными экспертами при подготовке национальных докладов по тематике, подпадающей под действие статьи 9 Конвенции; ответы на соответствующие вопросы предписывалось иллюстрировать примерами конкретных дел. При поддержке национальных координационных центров, РЭЦ и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) уже проведены консультации по заполненным вопросникам. До седьмого совещания Целевой группы было проведено совещание экспертов по данному исследованию. В окончательной версии исследование будет состоять из обобщающего доклада и глав по каждой из охваченных исследованием стран.

14. Представитель венгерской Ассоциации по вопросам управления природопользованием и права окружающей среды г-н Саба Кисс выступил с сообщением о ходе проведения и о предварительных результатах исследования о доступе к правосудию в связи с делами, касающимися доступа к информации, участия общественности и нарушений национального законодательства по вопросам, касающимся окружающей среды. В частности, в охватываемом исследованием регионе процессуальная правоспособность основывается в первую очередь на традиционном подходе, применяемом для защиты прав и юридических интересов лиц, за исключением дел, связанных с нарушением национального законодательства по вопросам окружающей среды, в рамках которых может применяться право подавать иски, касающиеся охраны окружающей среды, в интересах неопределенного круга лиц (*actio popularis*). Препятствиями, затрудняющими доступ к правосудию, потенциально могут быть несвоевременность подачи обращений и некоторые вопросы, связанные с материальными издержками. К числу таких вопросов относятся соразмерность судебных пошлин суммам заявленных исковых требований по соответствующим делам, высокие издержки на фактические и косвенные доказательства, отсутствие в некоторых странах механизмов для оказания правовой помощи и неприменимость таких механизмов для оказания поддержки исковым заявлениям НПО. В исследовании также подчеркивается, что необходимо улучшить доступ общественности к полной информации, касающейся процедур рассмотрения дел в административном и судебном порядке, а также к решениям судебных и других органов по делам, касающимся окружающей среды.

15. Целевая группа:

а) приветствовала прогресс, достигнутый в подготовке исследования о доступе к правосудию в странах Юго-Восточной Европы;

б) приняла к сведению предварительную версию исследования, которое будет выпущено до пятой сессии Совещания Сторон;

в) выразила признательность национальным координационным центрам и национальным экспертам из Албании, Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македония, Сербии, Черногории, а также экспертам из Хорватии и Косово (территории, находящейся под управлением Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности), РЭЦ и Европейскому отделению ОБСЕ за их сотрудничество в процессе проведения данного исследования и в ходе консультаций по национальным компонентам, подготовленным в его рамках.

16. В ходе последовавшего затем обсуждения ряд участников высказались в поддержку предоставления НПО правового режима, аналогичного режиму, предусмотренному в национальном законодательстве для организаций, действующих в сфере защиты прав потребителей, поскольку это может способствовать более эффективному доступу к правосудию по делам, касающимся окружающей среды. Такой подход был бы благоприятным как с точки зрения обеспечения процессуальной правоспособности, так и в плане распределения бремени доказывания и судебных издержек в связи с делами, касающимися окружающей среды.

17. В контексте Задачи III.6, поставленной в Стратегическом плане Конвенции на 2009–2014 годы (ECE/MP.PP/2008/2/Add.16), в которой устанавливается, что Стороны должны предпринять шаги для создания, при необходимости, механизмов для оказания помощи, в фокусе дальнейшего обсуждения Целевой группы были вопросы, касающиеся механизмов оказания правовой помощи представителям общественности и возможных способов поддержки юристов, защищающих общественные интересы.

18. Представитель Дании г-жа Лисси Йоргенсен рассказала о датском опыте предоставления правовой помощи. К числу критериев, при удовлетворении которых предоставляется такая помощь, относятся определенный уровень финансовых возможностей и наличие достаточных оснований для проведения судебного разбирательства. Правовая помощь может также предоставляться в некоторых ситуациях, когда имеются достаточные основания для судебного разбирательства, но не удовлетворяются все остальные критерии предоставления такой помощи. Этот подход возможен в ситуациях, когда речь идет о принципиально важном деле, или о деле, имеющем общественное значение, или о деле, имеющем важное значение для социального или профессионального статуса заявителя. В некоторых случаях, например, при наличии страхового покрытия юридических расходов и если имеется возможность рассмотрения дела в административном порядке, правовая помощь может не предоставляться. В рамках правовой помощи предусматривается назначение адвоката, оплата его труда и оплата издержек, связанных с рассмотрением соответствующего дела. Некоторые организации также предоставляют бесплатную правовую помощь на добровольной основе.

19. Представитель Норвегии г-жа Беате Экеберг представила подробную информацию о программе предоставления правовой помощи, действующей в Норвегии. Она отметила, что существуют такие источники общей юридической информации, как Интернет, государственные и частные учреждения, а также адвокаты и консультанты по юридическим вопросам. Государство оказывает поддержку частным учреждениям, оказывающим услуги правовой помощи, предоставляя им гранты. Программа оказания правовой помощи рассчитана на оказание поддержки физическим лицам и некоммерческим организациям, не располагающим достаточными средствами для оплаты такой помощи, в тех случаях, когда предоставление правовой помощи очень важно для них и для их благополучия. Некоммерческие организации имеют право обращаться с просьбами о предоставлении правовой помощи, если для этого имеются определенные причины. В некоторых ситуациях, например, при наличии страхового покрытия или других источников для оплаты юридической помощи, применение программы правовой помощи может быть исключено. В отношении дел, касающихся охраны окружающей среды, возможно применение проверок на наличие средств у заявителей. Правовая помощь может предоставляться либо в виде юридических консультаций, либо, когда дело находится на рассмотрении суда, в

виде бесплатного юридического представительства заявителя. Возможно также освобождение от уплаты судебных издержек.

20. Представитель Соединенного Королевства г-н Брайан Радди проинформировал участников о новых элементах процедуры предоставления правовой помощи физическим лицам в Англии и Уэльсе. Изменения ранее действовавшей процедуры произведены в соответствии с Законом о предоставлении правовой помощи, осуждении и наказании правонарушителей 2012 года, и в 2012 году был учрежден новый орган исполнительной власти, в функции которого входит принятие решений о предоставлении правовой помощи. Программа правовой помощи в связи с судебным рассмотрением дел может быть задействована в ситуациях, когда существует возможность принятия положительных решений, касающихся конкретных физических лиц или членов их семей, или решений, благоприятных для охраны окружающей среды. Правовая помощь может также предоставляться в некоторых проблемных ситуациях, например, связанных с загрязнением окружающей среды. Как правило, решение о предоставлении правовой помощи принимается при условии соблюдения двух критериев: критерия материального положения заявителя, определяемого уровнем его доходов и капитала, и критерия существа дела. В случаях дел, затрагивающих общественные интересы, критерий материального положения заявителя может не применяться. В рамках проверки на соответствие критерию существа дела проводится проверка соразмерности вероятных издержек по соответствующему делу и его конечных результатов, в ходе которой оценивается оправданность вероятных издержек и перспективы благоприятного для заявителя решения соответствующего дела. Новая процедура направлена на повышение эффективности предоставления правовой помощи, что особенно важно в условиях текущего финансового кризиса.

21. Г-н Эдуардо Салазар, выступивший от имени организации "Европейский ЭКО-форум" и сети организаций по оказанию юридической поддержки "Справедливость и окружающая среда", подчеркнул ключевую роль, которую играет предоставление правовой помощи в ликвидации препятствий для доступа к правосудию в связи с представляющими общественный интерес делами, касающимися окружающей среды. В настоящее время правовую помощь могут предоставлять ассоциации адвокатов, местные природоохранные НПО, университетские центры юридических консультаций и работающие на общественных началах (pro bono) юристы, защищающие общественные интересы. Однако содержание программ оказания правовой помощи, применяемых в различных странах региона, и конкретная практика их применения в связи с делами, касающимися окружающей среды, существенно отличаются друг от друга. Программы оказания правовой помощи могут обеспечивать оплату судебных сборов, расходов на услуги адвокатов и экспертов и других расходов. Тем не менее, во многих случаях при принятии решений в отношении предоставления правовой помощи учитываются такие факторы, как затруднительное финансовое положение и отсутствие ресурсов; могут применяться ограничения в случаях повторных запросов помощи экологическими НПО или в отношении запросов помощи для оценки успешности решения конкретных дел, касающихся окружающей среды. Например, в Испании некоторые экологические НПО могут рассчитывать на правовую помощь, в то время как малые или недавно образованные экологические НПО испытывают трудности в доступе к такой помощи. Предлагаемые изменения в законодательство, регулирующие предоставление правовой помощи, могут оказаться недостаточными для снятия озабоченности на этот счет. В целях решения соответствующих проблем г-н Эдуардо Салазар предложил создать фонд Европейской экономической комиссии ООН для покрытия

издержек в связи с судебными разбирательствами, касающимися окружающей среды, который бы оказывал финансовую помощь некоммерческим группам, участвующим в судебных разбирательствах по делам, касающимся окружающей среды и представляющим общественный интерес.

22. Представитель Испании привлек внимание Целевой группы к основным выводам недавно завершеного исследования о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды⁷, в части применения национальной программы оказания правовой помощи. В результате этого исследования установлено, что существуют две тенденции в интерпретации Закона о предоставлении правовой помощи: а) что для того, чтобы юридические лица, имеющие право на подачу исков, касающихся охраны окружающей среды, в интересах неопределенного круга лиц (*actio popularis*) как организации, соответствующие всем установленным законом требованиям, имели также возможность доступа к правовой помощи, они должны дополнительно соответствовать общим требованиям, устанавливаемым в Законе о предоставлении правовой помощи; и б) что Закон о предоставлении правовой помощи предусматривается незамедлительное и безусловное предоставление экологическим НПО права на бесплатное разбирательство споров, а именно для получения правовой помощи им достаточно соответствовать критериям процессуальной правоспособности в конкретных делах. В исследовании содержится четкий вывод, что необходимо продолжить консультации по соответствующим вопросам с министерством юстиции и другими заинтересованными сторонами.

23. В ходе последующей дискуссии ряд участников отметили, что в их соответствующих странах нет информации и опыта применения программ оказания правовой помощи экологическим НПО и другим представителям общественности в связи с делами, касающимися окружающей среды, и информации относительно доступа для заинтересованных представителей общественности к информации о предоставлении правовой помощи в связи с делами, касающимися окружающей среды.

24. По завершении обсуждения вопросов предоставления правовой помощи и оказания поддержки юристам, защищающим общественные интересы, Целевая группа:

а) приняла к сведению информацию представителей Дании, Испании, Норвегии и Соединенного Королевства, а также представителя организации "Европейский ЭКО-форум" и сети организаций по оказанию юридической поддержки "Справедливость и окружающая среда", о практическом опыте, в том числе об эффективной практике и проблемных вопросах применения программ оказания правовой помощи и поддержки юристов, защищающих общественные интересы;

б) отметила, что Целевой группе следует продолжить рассмотрение критериев, которым должны отвечать НПО, обращающиеся за юридической помощью по делам, касающимся окружающей среды;

в) призвала Стороны Конвенции, подписавшие Конвенцию государства и другие заинтересованные государства размещать информацию о программах помощи, к которым могут обращаться физические лица и НПО в связи с делами, касающимися окружающей среды, на национальных порталах Орхус-

⁷ Текст исследования доступен на веб-сайте: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppatoj/analytical-studies.html>.

ской конвенции, которые могут быть связаны с Орхусским информационно-координационным механизмом, и надлежащим образом информировать об этом секретариат.

25. Затем несколько участников выступили с сообщениями о последних изменениях в законодательстве и в практической деятельности их соответствующих стран.

26. Профессор административного и экологического права из Осакского университета (Япония) г-жа Норико Окубо рассказала о судебной процедуре рассмотрения обращений, касающихся бездействия государственных органов власти Японии. В качестве примера она привела дело, касающееся болезни Минаматы в районе Кансай, по итогам рассмотрения которого было принято весьма важное решение об ответственности государства за неисполнение полномочий по регламентации деятельности, касающейся окружающей среды. Как правило, органы государственной власти обладают достаточной свободой действий, чтобы самостоятельно определять, каким образом и в каких случаях им следует применять свои полномочия по регламентации, в частности, деятельности, связанной с загрязнением окружающей среды. В соответствии с нормами японского прецедентного права, неисполнение должностным лицом мер по обеспечению соблюдения действующих нормативных актов признается незаконным, если такое неисполнение квалифицируется как весьма необоснованное по трем следующим критериям: а) соответствия целям и задачам законодательных и нормативных положений, составляющих основу деятельности соответствующего органа власти; б) соответствия характеру деятельности соответствующего органа; и с) учета конкретных обстоятельств рассматриваемого дела. В 2004 году в Закон об административном судопроизводстве было включено понятие "предписаний об устранении нарушений", в соответствии с которым истец может требовать определенных действий органов государственной власти (например, издания приказа о приостановлении деятельности конкретного производства), ссылаясь на охраняемые законом интересы. До внесения этой поправки истец обладал процессуальной правоспособностью только в том случае, если в законодательстве четко предписывалось обязательное принятие мер административного реагирования. Принятие нового закона позволяет более эффективно бороться с фактами незаконного неисполнения государственными органами своих обязанностей. Однако возможности судебного рассмотрения обращений по другим вопросам, касающимся окружающей среды, таким как природоохранная деятельность, все еще ограничены в силу недостаточной процессуальной правоспособности местных жителей, экологических НПО и местных органов власти.

27. Представитель Европейской комиссии представил подробную информацию о последних событиях, связанных с инициативой Комиссии, касающейся доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, на уровне государств – членов ЕС в рамках политики ЕС в области окружающей среды⁸, и о предлагаемой ЕС процедуре оценки воздействия на окружающую среду, работу над которой планировалось завершить в марте 2014 года.

28. Г-жа Йоанна Корнелиус, представляющая Шведское общество охраны природы, рассказала о последних изменениях в шведском прецедентном праве, касающихся решений об охоте на охраняемые виды животных и о выдаче разрешений на лесоразработку. В прошлом выдача соответствующих разрешений

⁸ См. веб-сайт: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/roadmaps_2014_en.htm

не подпадала под действие Кодекса охраны окружающей среды Швеции, и до последнего времени процессуальной правоспособностью оспаривать упомянутые решения располагали лишь заинтересованные стороны соответствующих дел, то есть стороны, которых соответствующие административные решения касались напрямую и которым непосредственно наносился ущерб. При рассмотрении решения относительно охоты на волков в свете упоминавшегося выше дела "О словацком медведе" Административный апелляционный суд признал важное значение, которое имеют решения такого рода для охраны окружающей среды, и постановил, что должно применяться толкование шведских норм административного законодательства, позволяющее экологическим организациям обжаловать в судебном порядке административные решения, нарушающие экологическое законодательство ЕС. В рамках другого дела указанный суд постановил, что вопросы, касающиеся разрешений на лесоразработку, также должны подпадать под действие положений пункта 3 статьи 9 Конвенции и что экологические НПО должны иметь право оспаривать выдачу таких разрешений.

29. Г-жа Кэрол Дэй, представляющая Коалицию за доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, сообщила о судебной реформе в Англии и Уэльсе, об общественных консультациях по вопросам дальнейшего реформирования процедуры рассмотрения в судебном порядке решений, касающихся окружающей среды, о последних изменениях в нормах прецедентного права, касающихся покрытия финансовых издержек, а также об ограниченной процессуальной правоспособности экологических НПО и о некоторых других факторах, затрудняющих доступ к правосудию в Шотландии. В частности, предельный срок включения в планы судебного рассмотрения дел сокращен с трех месяцев до шести недель; право на устное решение о возобновлении рассмотрения дел, признанных судьей "полностью необоснованными", отменено; повышены расценки за подачу запросов относительно обжалования решений в судебном порядке (в том числе вводится новый платеж за устное возобновление слушания о разрешении на судебное рассмотрение апелляции); все эти меры могут сузить возможности доступа общественности к правосудию. Что касается финансовых издержек, то в соответствующие правила внесены некоторые изменения, учитывающие решения Верховного суда Соединенного Королевства по делу, касающемуся апелляции Эдвардса⁹, и Европейского суда по делу C-530/11¹⁰. Верховный суд Соединенного Королевства постановил, что проверка на запретительно высокий уровень финансовых издержек не является чисто субъективной и что необходимо также учитывать вопросы существа соответствующих дел. Такие вопросы могут включать в себя наличие реальных шансов на удовлетворение заявленного иска, степень важности решаемого вопроса для заявителя иска и в плане защиты окружающей среды, сложность соответствующего законодательства и судебной процедуры и потенциально безосновательный характер иска. В связи с решением Европейского суда по упомянутому выше делу C-530/11 г-жа Кэрол Дэй подчеркнула, что для заявителей важна определенность в отношении размеров издержек, связанных с рассмотрением их обращений; решение этого вопроса не следует оставлять полностью на усмотрение судов, и было бы целесообразно подумать о внесении поправок в законодательство, регулирующие соответствующие вопросы.

⁹ *R (on the application of Edwards and another) (Appellant) v. Environment Agency and others (Respondents)* [2013] UKSC 78.

¹⁰ Case C-530/11, *Commission v. United Kingdom* [2014], ECR 0000; дело доступно на веб-сайте: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-530/11#>.

30. По завершении обсуждения последних изменений в законодательстве, регулирующем вопросы процессуальной правоспособности, издержек и использования средств правовой защиты, и в практике соответствующей деятельности, Целевая группа:

а) приняла к сведению последние изменения в законодательстве ЕС, Соединенного Королевства и Швеции, регулирующем вопросы процессуальной правоспособности, издержек и использования средств правовой защиты, и в практике соответствующей деятельности;

б) отметила, что Целевой группе следует продолжить рассмотрение этого круга вопросов;

в) подчеркнула, что в ряде стран до сих пор отсутствуют судебные прецеденты, имеющие отношение к Орхусской конвенции, и нет доступа к судебным решениям;

г) признала, что в целях создания большего числа судебных прецедентов необходимо усилить поддержку НПО и юристам, действующим в общественных интересах;

д) настоятельно призвала к тому, чтобы при разработке законодательства, регулирующего доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, страны применяли более целостный подход к законодательству, касающемуся окружающей среды и процедур экологического, административного, гражданского и экономического характера, а также к законодательству, касающемуся НПО;

е) вновь подтвердила важную роль судов в толковании положений национального законодательства, касающихся доступа к правосудию, в свете Орхусской конвенции.

III. Обмен опытом и наращивание потенциала

A. Многосторонний диалог заинтересованных субъектов по вопросу о доступе к правосудию на национальном уровне

31. Затем Стороны поделились опытом, который был накоплен ими в процессе реагирования на обращенный к ним призыв Целевой группы и Рабочей группы Сторон, принятый на ее пятнадцатом совещании (Женева, 3–5 сентября 2012 года), организовать на национальном уровне диалог с участием всех заинтересованных субъектов для обсуждения вопросов эффективного доступа к правосудию и содействия достижению соответствующих целей Стратегического плана на 2009–2014 годы.

32. Судья Верховного суда Казахстана г-н Владимир Борисов выступил с обстоятельным сообщением об участии Казахстана в многостороннем диалоге заинтересованных субъектов по вопросам доступа к правосудию. В этом диалоге, организованном при поддержке ОБСЕ и других международных организаций, важную роль играют все участвующие в нем заинтересованные субъекты, в том числе органы государственной власти, судебные органы, прокурорские работники, ассоциации адвокатов, посредники, учреждения по подготовке юристов и работников судебных органов, НПО и журналисты. Взаимодействие с общественностью, осуществляемое в различных формах, оказывает положительное влияние на развитие норм прецедентного права. Такое сотрудничество может

включать в себя мониторинг судебных актов, составление обобщающих обзоров судебных дел, инициируемых общественностью, подготовку проектов нормативных постановлений Верховного суда, представление экспертных мнений по вопросам имплементации норм международного экологического права, подготовку проектов поправок к действующему национальному законодательству и выработку рекомендаций, принимаемых в рамках семинаров и других мероприятий, направленных на наращивание потенциала. В стране накоплен положительный опыт активного участия заинтересованных субъектов в работе по подготовке проекта нормативного постановления Верховного суда. Деятельность по повышению осведомленности и наращиванию потенциала судебных работников играет важную роль в имплементации положений Конвенции. Успешность взаимодействия с общественностью объясняется общностью интересов общественности и судебных органов, касающихся защиты права на благоприятную окружающую среду.

33. Представитель РЭЦ сообщил об оказываемой Центром поддержке странам Юго-Восточной Европы в проведении в каждой из них национального диалога по вопросам доступа к правосудию; такая поддержка осуществляется путем организации дискуссий в формате "круглого стола", предоставления консультативной помощи в связи с подготовкой упоминавшихся (см. пункт 13 выше) национальных исследований по вопросам доступа к правосудию и проведения других мероприятий по наращиванию потенциала.

34. Целевая группа приветствовала конструктивное участие Казахстана, а также Албании, Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македония, Сербии, Черногории и Косово (территории, находящейся под управлением Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности), в многосторонних национальных диалогах заинтересованных субъектов по вопросам доступа к правосудию и поддержку, которую оказывают проведению таких диалогов партнерские организации.

35. Целевая группа также настоятельно призвала использовать в упомянутых диалогах выводы и заключения аналитических исследований, проведенных под началом Целевой группы.

В. Наращивание потенциала в области доступа к правосудию

36. Представитель Европейской комиссии г-н Адам Даниэль Наги представил будущую Программу действий в области окружающей среды и в области изменения климата (LIFE+) на 2014–2020 годы. В этой программе будет новая приоритетная сфера экологической деятельности ЕС – сфера управления и информации. Реализация указанной программы будет направлена на расширение вовлеченности заинтересованных субъектов, на создание сетевых структур и на поддержку проектов, выполняемых с уделением особого внимания вопросам повышения качества имплементации, исполнения предписаний и контроля за исполнением законодательства ЕС, касающегося охраны окружающей среды и изменения климата. Поддержка деятельности по реализации компонента многолетней Программы работы LIFE на 2014–2017 годы, предусматривающего расширение доступа к правосудию, будет осуществляться путем проведения мероприятий по повышению осведомленности и обучению работников судебных и правоприменительных органов, а также органов государственной администрации и юристов, защищающих общественные интересы. В рамках упомянутой Программы работы предусматривается также поощрение практики несудебного решения спорных вопросов, в частности, путем подготовки соответ-

ствующих специалистов и распространения эффективной практики использования механизмов посредничества при решении спорных вопросов, касающихся окружающей среды.

37. Представитель Ассоциации за справедливость в области окружающей среды (Испания) г-н Эдурдо Салазар рассказал о проекте оказания посреднических услуг по вопросам окружающей среды для экологической сети "Натура 2000" в прибрежном испанском районе Мурсия. В рамках этого проекта предполагается организовать обучение примерно 100 практикующих посредников по вопросам окружающей среды с ориентацией на расширение вовлеченности общественности и разрешение спорных вопросов охраны окружающей среды в указанном прибрежном районе. В проекте предусмотрены подготовка справочных материалов, а также проведение курса теоретических и практических учебных занятий.

38. Представитель Армении проинформировал участников о новом Законе об академии правосудия, создание которой будет способствовать профессиональной подготовке как функционирующих, так и будущих судей, прокурорских работников и адвокатов по вопросам, касающимся экологического права и Конвенции. В прошлом году Армения подготовила предложение о проведении в стране "круглого стола" с участием многих заинтересованных субъектов для рассмотрения проблемных вопросов, касающихся доступа к правосудию в Армении, однако этот проект все еще находится на стадии мобилизации ресурсов.

39. Представитель Шведского общества охраны природы также поделилась опытом Общества в работе по вовлечению общественности в природоохранную деятельность и по повышению осведомленности общественности относительно Конвенции путем проведения лекций, дискуссий, подготовки справочных пособий, создания сетей сотрудничества и использования возможностей различных средств массовой информации.

40. Представитель РЭЦ сообщил о целом ряде реализуемых в регионе проектов, направленных на укрепление потенциала в области доступа к правосудию. В странах Юго-Восточной Европы такая деятельность включает в себя проведение серии двухдневных тренингов для судей и прокуроров по вопросам сотрудничества с центрами подготовки судебных работников и однодневных тренингов для экологических НПО в целях создания базы знаний по вопросам реализации третьего компонента Конвенции, применения национального законодательства и законодательства ЕС, а также юриспруденции Европейского суда и решений Комитета по соблюдению Орхусской конвенции.

41. По завершении обсуждения Целевая группа приветствовала проводимые на региональном, субрегиональном и национальном уровнях инициативные мероприятия по наращиванию потенциала, информацию о которых представили Европейская комиссия, Армения, РЭЦ, Ассоциация за справедливость в области окружающей среды и Шведское общество охраны природы.

С. Механизмы для предоставления информации, касающейся доступа к правосудию

42. Затем в Целевой группе состоялось обсуждение вопросов, касающихся механизмов для предоставления общественности информации о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения решений, касающихся доступа к информации (пункт 5 статьи 9 Конвенции), а также о доступе общественности к решениям судов и возможных других органов, осуществляющих

рассмотрение решений по вопросам доступа к информации (пункт 4 статьи 9 Конвенции).

43. Секретариат проинформировал Целевую группу о продолжающемся расширении базы данных юриспруденции и о новых событиях, касающихся Орхусского информационно-координационного механизма и других механизмов для работы с информацией в электронном формате. В соответствии с просьбой, высказанной Целевой группой на ее шестом заседании, в настоящее время возможен доступ к базе данных юриспруденции¹¹ непосредственно с главной страницы веб-сайта Конвенции. Накануне текущего совещания Целевой группы в базу данных поступили материалы по целому ряду новых дел. Подписчики услуг системы RSS ("Полная сводка по сайту") Орхусского информационно-координационного центра смогут получать часто обновляемые сообщения о новых делах, поступающих в базу данных. До сведения участников совещания был также доведен краткий доклад о результатах обзора выполнения рекомендаций, касающихся механизмов для работы с информацией в электронном формате¹². Было отмечено, что, по мнению большинства участников обзора, информация о механизмах, связанных с доступом к правосудию по смыслу Конвенции, доступна в полном объеме в сети Интернет. Наряду с этим многие Стороны сообщили, что через Интернет доступна лишь часть имеющиеся в электронном формате решений судов, а также возможных других органов, не являющихся судами.

44. Представитель Латвии г-н Густав Гайлис изложил позицию своей страны в отношении механизмов для представления информации о доступе к правосудию. Такую информацию можно было бы предоставлять соответствующим органам по их прямому запросу в виде печатных материалов или материалов в электронном формате, доступных в онлайн-режиме. У общественности Латвии имеется доступ к официальным публикациям актов в электронном формате и к публикациям актов в консолидированном или систематизированном виде; имеется специализированный портал для диалога между общественностью и органами государственной администрации; издаются еженедельные юридические журналы и публикуются книги по юридическим вопросам¹³. Материалы прецедентного права доступны на специализированном портале судебных материалов¹⁴ и на веб-сайтах Верховного суда¹⁵ и Конституционного суда¹⁶; на этих сайтах возможно использование различных вариантов поиска информации. Помимо этого на веб-сайтах Конституционного суда и других судебных учреждений Латвии имеется практическая информация для потенциальных заявителей исков, в том числе информация о государственной пошлине, об общении с судьями за пределами зала судебных заседаний и т. д. Доступ общественности к решениям органов, не являющихся судами, регулируется Законом об информационной открытости. Некоторые категории решений подлежат публикации, независимо от того, имеется ли соответствующий запрос общественности.

45. Представитель Румынии г-жа Деспина Бежинару сообщила, что в Румынии имеющиеся в электронном формате решения судов, а также, когда это воз-

¹¹ См. веб-сайт: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppatoj/jurisprudenceplatform.html>.

¹² ECE/MP.PP/WG.1/2014/4, annex: <http://www.unece.org/env/pp/aarhus/wgp17.html>.

¹³ Дополнительная информация доступна на веб-сайте: <https://lv.lv/#>

¹⁴ См. веб-сайт: www.tiesas.lv.

¹⁵ См. веб-сайт: www.at.gov.lv

¹⁶ См. веб-сайт: www.satv.tiesa.gov.lv.

можно, других уполномоченных органов, не являющихся судами, доступны через портал судебных органов, который ведет Министерство юстиции¹⁷. В соответствии с недавно принятым решением Высшего совета магистратуры, все решения, представляющие интерес для общественности, должны быть доступными на веб-сайтах соответствующих судов. С информацией о предоставляемых судами данных, касающихся обращений общественности с просьбами об оказании правовой помощи, можно ознакомиться в докладах о состоянии правосудия за предыдущие годы¹⁸. Однако, несмотря на то, что статистические данные о предоставлении бесплатной правовой помощи и государственной правовой помощи доступны, из этих данных невозможно четко выделить отдельную и индивидуализированную информацию по конкретным делам, касающимся охраны окружающей среды; так что возможности для улучшения информированности общественности в этой области еще не исчерпаны.

46. Представитель Европейской комиссии отметил, что справочные досье с данными о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, доступны на портале Интернета "Европейское электронное правосудие"¹⁹. В этих досье содержатся изложенные в доступной форме правила инициирования судебных или административных процедур рассмотрения конкретных решений в независимом суде или в административном органе. Создание указанных досье стало возможным благодаря участию в этой работе координационных центров государств-членов и национальных судей.

47. Представитель Ассоциации по вопросам права и управления в сфере охраны окружающей среды подчеркнул важное значение юридического журнала, выпускаемого Венгерской ассоциацией адвокатов. Он также отметил, что Верховный суд Венгрии выступил с предложением принять законодательство по вопросам доступности судебной информации. В проекте нового закона предусматривается расширение доступа к судебной информации Венгрии.

48. По завершении обсуждения Целевая группа:

a) приняла к сведению сообщения Латвии, Румынии, Европейской комиссии и Ассоциации по вопросам права и управления в сфере охраны окружающей среды о механизмах, которые могут быть использованы для информирования общественности о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения решений;

b) выразила благодарность национальным координационным центрам и экспертам Беларуси, Бельгии, бывшей югославской Республики Македония, Венгрии, Испании, Латвии и Швеции за передачу материалов судебных дел в базу данных юриспруденции;

c) повторила свою озабоченность по поводу того, что в некоторых юрисдикциях решения судебных и административных надзорных органов по-прежнему недоступны для общественности;

d) отметила, что следует продолжить рассмотрение в Целевой группе вопросов, касающихся наличия информации о доступе к правосудию с использованием Интернета, статистических данных о рассмотрении решений судебными и административными надзорными органами, а также информации об

¹⁷ См. веб-сайт: <http://portal.just.ro/SitePages/acasa.aspx>.

¹⁸ См. веб-сайт: <http://www.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=24>.

¹⁹ См. веб-сайт: https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-en.do.

инициативах по созданию систем электронного документооборота в сфере правосудия.

IV. Задачи на будущее

49. Председатель представил проект решения о содействии эффективному доступу к правосудию (ECE/MP.PP/WG.1/2014/L.3). Этот документ был подготовлен Президиумом при содействии секретариата. За основу проекта были взяты решение IV/2 по тому же вопросу, итоги работы, проведенной Целевой группой по доступу к правосудию в течение текущего межсессионного периода, и записка Председателя Целевой группы по доступу к правосудию (AC/WGP-16/Inf.3), представленная шестнадцатому совещанию Рабочей группы (Женева, 19–21 июня 2013 года). Этот документ был распространен среди Сторон и заинтересованных субъектов для представления замечаний до 10 ноября 2013 года. Президиум учел полученные замечания и завершил подготовку проекта решения, который должен быть представлен Рабочей группе Сторон на ее семнадцатом совещании (Женева, 26–28 февраля 2014 года).

50. После обсуждения Целевая группа:

- a) приняла к сведению проект решения о содействии эффективному доступу к правосудию;
- b) приветствовала предложение продлить срок полномочий Целевой группы;
- c) выразила свою признательность Швеции за готовность продолжать осуществлять руководство работой Целевой группы.

V. Утверждение основных итогов и закрытие совещания

51. Целевая группа рассмотрела и согласовала основные итоги совещания (AC/TF.AJ-7/Inf.2) и просила секретариат завершить, в консультации с Председателем, подготовку доклада и включить в него согласованные итоги. Председатель поблагодарил ораторов, участников, секретариат и устных переводчиков и объявил совещание закрытым.
