

**Европейская экономическая комиссия**

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Рабочая группа Сторон**Семнадцатое совещание**

Женева, 26–28 февраля 2014 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня

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

На своей второй сессии (Алма-Ата, 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, учредило Целевую группу по доступу к правосудию для выполнения ряда задач, связанных с поощрением доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, включая проведение аналитической работы над финансовыми и другими проблемами, препятствующими доступу к нему, и обмена соответствующим опытом и примерами надлежащей практики (решение II/2, пункты 30–33)¹. В этом 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

¹ См. ECE/MP.PP/2005/2/Add.3, доступен по адресу <http://www.unecce.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html>.



Сторон продлило срок действия мандата Целевой группы для проведения 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 шестого совещания Целевой группы (Женева, 17–18 июня 2013 года), представляется на рассмотрение Рабочей группы.

² См. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, доступен по адресу <http://www.unece.org/env/pp/mop4/mop4.doc.html>.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–6	4
I. Открытие совещания и утверждение повестки дня	7–9	5
II. Вопросы существа	10–38	5
A. Процессуальная правоспособность	13–26	6
B. Издержки, финансовые механизмы и средства правовой защиты ..	27–35	9
C. Дальнейшая работа по вопросам существа	36–38	11
III. Обмен опытом и наращивание потенциала	39–62	12
A. Средства обмена информацией и наращивания потенциала	40–51	12
B. Многосторонний диалог заинтересованных сторон по вопросу о доступе к правосудию на национальном уровне	52–59	14
C. Представление национальных докладов	60–62	15
IV. Дальнейшие шаги	63–70	15
V. Утверждение основных итогов и закрытие совещания	71	17

Введение

1. Шестое совещание Целевой группы по доступу к правосудию, учрежденной Советами Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), на его второй сессии (решение II/2, пункт 30)³, было проведено в Женеве 17 и 18 июня 2013 года⁴.

2. В совещании приняли участие эксперты, назначенные правительствами Австрии, Азербайджана, Албании, Армении, Ирландии, Исландии, Испании, Латвии, Нидерландов, Республики Молдова, Сербии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Узбекистана, Франции и Швеции. Европейский союз (ЕС) представляла Европейская комиссия. В совещании также принимал участие представитель Европейского инвестиционного банка.

3. На совещании также присутствовали председатели Совещания Сторон Конвенции, Комитета по вопросам соблюдения и Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений и представители Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).

4. На совещании были представлены следующие неправительственные организации (НПО), многие из которых координировали свой вклад в его работу в рамках организации "Европейский ЭКО-форум": Фонд "Далма-Сона" (Армения), "Экоскоуп" (Азербайджан), "Независимая экологическая экспертиза" (Кыргызстан), Общественный центр экологической адвокатуры "ЭКОЛЕКС" (Республика Молдова), Информационный центр "Волгоград-Экопресс" (Российская Федерация), Ассоциация по экологическому правосудию (Испания), Шведское общество охраны природы (Швеция), организация "Справедливость на Земле" (Швейцария), Бюро экологических расследований (Украина), Ресурсно-аналитический центр "Общество и окружающая среда" (Украина), организация "Окружающая среда – народ – право" (Украина) и "Всемирный фонд дикой природы – Соединенное Королевство (ВФДП-СК).

5. На совещании также присутствовали несколько судей и представителей научно-образовательных судебных учреждений Кыргызстана, Латвии, Сербии, Соединенного Королевства, Франции, Швейцарии и Японии, а также представитель Форума судей ЕС по вопросам окружающей среды (ФСОСЕС). Кроме того, на совещании присутствовали эксперты из Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Республики Молдова и Таджикистана, которые принимали участие в проведении исследования по проблеме процессуальной правоспособности частных лиц, групп и экологических НПО в шести странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

6. В совещании также приняли участие представители Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ) и представитель Европейского совета химической промышленности.

³ См. ECE/MP.PP/2005/2/Add.3, доступен по адресу <http://www.unecse.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html>.

⁴ Документы шестого совещания, включая список участников, заявления и представления, доступны в режиме онлайн по адресу: <http://www.unecse.org/index.php?id=31693>.

I. Открытие совещания и утверждение повестки дня

7. Совещание открыл Председатель Целевой группы г-н Ян Дарпё (Швеция).
8. Целевая группа приняла повестку дня, содержащуюся в документе AC/TF.AJ-6/Inf.1.
9. В начале совещания Председатель напомнил о мандате Целевой группы, который определен в решении IV/2 о поощрении эффективного доступа к правосудию⁵. Он подчеркнул, что цель совещания состоит в том, чтобы продолжить оказание содействия Сторонам в осуществлении решения IV/2 и соответствующих целей Стратегического плана по Конвенции на 2009–2014 годы⁶ и обсудить дальнейшие шаги на следующий межсессионный период.

II. Вопросы существва

10. На шестом совещании основное внимание было уделено аналитической работе Целевой группы, проведенной со времени ее пятого совещания (Женева, 13–14 июня 2012 года)⁷, недавним выводам Комитета по вопросам соблюдения Конвенции и изменениям, произошедшим в странах-Сторонах, государствах, подписавших Конвенцию, и других заинтересованных государствах в вопросах, касающихся процессуальной правоспособности, издержек и средств правовой защиты.
11. Председатель ФСОСЕС г-н Люк Лаврисен выступил с основным докладом по вопросу о том, каким образом судебная система может способствовать дальнейшей реализации одного из основополагающих компонентов Орхусской конвенции, касающегося доступа к правосудию. Он подчеркнул важность повышения уровня осведомленности и распространения соответствующей информации среди всех специалистов права на национальном уровне, особенно посредством учебников по национальному экологическому праву, специализированных журналов и учебных курсов, а также за счет охвата Конвенции в учебных планах академических учреждений и программах профессиональной подготовки судей. Для продвижения процесса осуществления Конвенции необходимо также, чтобы суды применяли ее положения при рассмотрении соответствующих дел, касающихся окружающей среды. Важнейшую роль в обеспечении осуществления Конвенции путем проверки конституционности национального законодательства или применения положений Конвенции в рамках их прецедентного права могут играть, в частности, конституционные суды Сторон. Конституционный суд Бельгии к настоящему времени ссылался на положения Конвенции при рассмотрении 13 дел.
12. Председатель ФСОСЕС также отметил, что сохраняются существенные различия в судебных системах, истории и культуре права Сторон, которые проявляются в том, что подходы к процессуальной правоспособности являются не-

⁵ См. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, доступен по адресу <http://www.unece.org/env/pp/mop3/mop3.doc.html>.

⁶ См. ECE/MP.PP/2008/2/Add.16, доступен по адресу <http://www.unece.org/env/pp/mop4/mop4.doc.html>.

⁷ Документы пятого совещания, включая список участников, заявления и представления, доступны в режиме онлайн по адресу <http://www.unece.org/index.php?id=28215>.

одинаковыми и варьируются от широких до узких. Более того, толкование действующих национальных законоположений процессуальной правоспособности по делам, связанным с пунктами 1, 2 и 3 статьи 9, иногда может меняться со временем и различаться в зависимости от типа суда. Хотя возможным решением может быть внесение изменений в законодательстве по этому вопросу, толкование национальных законоположений о процессуальной правоспособности с учетом статьи 9 Конвенции также может решить проблему. Выполнение требований, установленных в пункте 4 статьи 9 Конвенции, также по-прежнему сопряжено с большими сложностями. Тем не менее, несмотря на сохраняющиеся проблемы получения временных обеспечительных мер, обусловленные ограничительными условиями и высокой стоимостью судебных процедур и большими гонорарами адвокатов, судебные органы могут в некоторых случаях при решении вопроса о распределении издержек по экологическим делам использовать определенные дискреционные полномочия. Проблемы в области осуществления связаны также с более общими вопросами управления судебной системой и могут быть решены путем реализации на национальном уровне долгосрочных программ работы. Таким образом, хотя судебные органы и не могут решить все проблемы, связанные с осуществлением статьи 9 Конвенции, но самые сложные из них они могли бы устранить.

А. Процессуальная правоспособность

13. Обсуждение вопросов процессуальной правоспособности было основано на выводах сводного доклада об исследовании, посвященном осуществлению пунктов 3 и 4 статьи 9 Орхусской конвенции в 17 государствах – членах ЕС, и предварительных выводах и заключениях исследования по вопросу о процессуальной правоспособности частных лиц, групп и экологических НПО в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Кроме того, участники были проинформированы о соответствующих вопросах, затронутых в сообщениях Комитету по вопросам соблюдения, направленных ему в течение периода с четвертой сессии Совещания Сторон (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2013 года) и по настоящее время.

14. Председатель Целевой группы, выступавший в качестве координатора исследования по вопросу об осуществлении пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции, представил выводы исследования. Он подчеркнул, что государства – члены ЕС используют разные подходы к процессуальной правоспособности по делам, касающимся окружающей среды, и имеют неодинаковые условия. Такое разнообразие обусловлено различиями в областях национального и коммунального права, подлежащего применению в каждом конкретном случае, а также различиями в судебном толковании законодательных и нормативных актов в различных государствах-членах. Национальные суды продолжают играть важную роль в толковании подхода к процессуальной правоспособности. Так, подход процессуальной правоспособности физических лиц варьируется от широкой концепции "actio popularis" (Португалия) до более ограничительной "теории защиты интересов" (Германия). Кроме того, хотя некоторые подходы к процессуальной правоспособности основаны на правах (собственности), большинство из них все-таки основано на интересах. Круг заинтересованной общественности в государствах – членах ЕС также различается. Критерии процессуальной правоспособности для экологических НПО различаются в меньшей степени и часто включают такие из них, как охват и географический регион деятельности в соответствии с уставом и регистрацией организации; продолжительность деятельности; и иногда наличие указания на то, является ли данная НПО неком-

мерческой или демократической структурой. Редко в число критериев включается также количество членов НПО.

15. Далее было установлено, что критерии процессуальной правоспособности также имеют некую корреляцию со сферой охвата рассмотрения, варьирующейся от нарушений прав или интересов до полного рассмотрения вопросов материально-правовой и процессуальной законности. Например, "*actio popularis*" в некоторых случаях может дать основание только для рассмотрения процессуальной законности решения, в то время как узкие положения о процессуальной правоспособности в германском праве предусматривают большую глубину рассмотрения.

16. Были высказаны предложения дополнительно прояснить сферу охвата определения "законодательства, касающегося окружающей среды", затрагиваемой (могущей быть затронутой) общественности и содержания материально-правовой и процессуальной законности (полный контроль законности), с тем чтобы сделать возможным проведение расследований *ex-officio* и оспаривание решений или актов безотносительно к вопросу участия в процедуре принятия решений, касающихся окружающей среды, а также оспаривание бездействия государственных органов и частных лиц, нарушающих положения национального законодательства, касающегося окружающей среды (т.е. отсутствие процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)).

17. Участники также были проинформированы о ходе работы над исследованием по вопросу о процессуальной правоспособности частных лиц, групп и экологических НПО в шести странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Республика Молдова и Таджикистан), решение о проведении которого Целевая группа приняла на своем пятом совещании (ECE/MP.PP/WG.1/2012/5, пункт 29). Был подготовлен вопросник для использования национальными экспертами при подготовке их национальных докладов по вопросу о процессуальной правоспособности по делам, охватывающим пункты 1, 2 и 3 статьи 9 Конвенции, ответы на который должны быть проиллюстрированы примерами дел. Консультации по заполненным вопросникам уже были завершены в Азербайджане, Армении, Беларуси и Республике Молдова. Совещание экспертов по исследованию было проведено до шестого совещания Целевой группы. Окончательное исследование будет включать сводный доклад и разделы по каждой стране.

18. Целевая группа выразила признательность Азербайджану, Армении, Беларуси и Республике Молдова за их сотрудничество при проведении исследования по вопросу о процессуальной правоспособности в выбранных странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

19. Представитель Бюро экологических расследований (Украина) г-н Дмитрий Скрыльников представил предварительные выводы и заключения исследования на основе итогов совещания экспертов, проведенного до совещания Целевой группы. В странах – объектах исследования дела могут рассматриваться судами общей юрисдикции (гражданские суды), административными судами, а в некоторых странах – хозяйственными (коммерческими) судами. Как правило, законодательство всех стран предусматривает процессуальную правоспособность физических лиц для защиты от нарушений их прав, свобод и законных интересов (интересы, охраняемые законом). Экологические НПО также могут обратиться с иском в суд в случае нарушения прав или законных интересов их самих и/или их членов. Была высказана обеспокоенность по поводу того, что в случае предоставления процессуальной правоспособности экологическим НПО только тогда, когда нарушены их собственные права или права их членов, Сто-

роны будут находиться в состоянии несоблюдения статьи 9 Конвенции. В выбранных странах не были официально установлены конкретные критерии процессуальной правоспособности экологических НПО. Кроме того, негативное влияние на осуществление статьи 9 Конвенции могут оказывать отсутствие определения законных интересов (интересов, охраняемых законом) в делах, касающихся окружающей среды, и противоречия между экологическим правом, которое в некоторых странах предусматривает более широкую процессуальную правоспособность общественности, и гражданско-процессуальным правом, в котором не отражены соответствующие положения экологического права. В дополнение к этому необходимо рассмотреть вопрос о том, будет ли иметь значение для предоставления процессуальной правоспособности по экологическим делам тот факт, что экологическая НПО не имеет статуса общественной организации. Наконец, в некоторых из стран, в которых было проведено исследование, отмечались некоторые проблемы общего характера, связанные с отсутствием практики рассмотрения подобных исков в судах и общим недоверием к административным и судебным органам. Для решения этих проблем крайне важно повышать уровень информированности среди судей и других специалистов права, а также оказывать поддержку экологическим НПО при их обращении с иском в суд.

20. Некоторые участники присоединились к словам озабоченности по поводу отсутствия соответствующих прецедентов в исследованных странах и предложили уделить внимание этому вопросу в выводах исследования.

21. Участники также обсудили вопрос о том, следует ли включать в число критериев процессуальной правоспособности по экологическим делам такие признаки, как регистрация экологической НПО, продолжительность ее деятельности и количество членов. Было отмечено, что обоснованные и разумные иски по экологическим вопросам могут подаваться в суд НПО независимо от того, состоит ли она просто из местных жителей или же из экспертов в определенной области. То же самое может относиться и к такому критерию, как продолжительность деятельности экологической НПО. Участники также предложили рассматривать существующие критерии процессуальной правоспособности экологических НПО с учетом пункта 4 статьи 3 Конвенции, призвав к надлежащему признанию и поддержке таких организаций.

22. Некоторые участники высказали точку зрения, согласно которой если относиться к экологическим НПО так же, как к организациям по защите прав потребителей, то это может содействовать эффективному доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Это могло бы оказать влияние на процессуальную правоспособность, распределение бремени доказательств и судебных издержек по экологическим делам.

23. Некоторые из участников также высказали мнение об ограничительном характере права экологических НПО обращаться в суд только в случае нарушения прав или законных интересов их членов.

24. В некоторых странах (Франция и Италия) законодательство и правоприменительная практика допускают наделение экологических НПО процессуальной правоспособностью в случае причинения вреда окружающей среде. Участники выразили заинтересованность в дополнительном изучении этого основания для наделения процессуальной правоспособностью в будущем.

25. Г-н Джонас Эббссон – Председатель Комитета по вопросам соблюдения Конвенции – обратил внимание участников на соответствующие вопросы, касающиеся процессуальной правоспособности и затронутые в сообщениях, ад-

ресованных Комитету по вопросам соблюдения. Среди участников был распространен справочный документ. Он подчеркнул важность учета "общей картины" доступа к правосудию и выводов, принятых Комитетом в отношении соответствующих дел (см. выводы по сообщениям АССС/С/2005/11 (Бельгия) (ECE/MP.PP/С.1/2006-4/Add.2)⁸ и АССС/С/2006/18 (Дания) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4) относительно осуществления пункта 3 статьи 9 Конвенции). Комитет считал, что в Конвенции не содержится требования о предъявлении иска в общественных интересах, но что национальные критерии, если таковые существуют, не должны препятствовать доступу к правосудию.

26. Председатель Комитета по вопросам соблюдения отметил, что по ряду дел, связанных с осуществлением пунктов 2 и 3 статьи 9 Конвенции и касающихся процессуальной правоспособности частных лиц и НПО, уже вынесено решение или идет процесс рассмотрения в Комитете. Имеются в виду сообщения АССС/С/2010/48 (Австрия) (ECE/MP.PP/С.1/2012/4), сообщение АССС/С/2010/50 (Чешская Республика) (ECE/MP.PP/С.1/2012/11) и сообщение АССС/С/2011/58 (Болгария) (ECE/MP.PP/С.1/2013/4) и несколько дел, в настоящее время ожидающих рассмотрения в Комитете (АССС/С/2011/31 (Германия), АССС/С/2011/61 (Соединенное Королевство), АССС/С/2011/62 (Армения), АССС/С/2011/63 (Австрия) и АССС/С/2011/71 (Чешская Республика)). Большинство дел связаны с процедурой пересмотра решений по вопросам разрешений и планирования, а также с другими действиями и бездействием. Комитет дал некоторые пояснения относительно охвата понятия "затрагиваемая общественность", которое включает не только владельцев собственности, но и арендаторов, лиц, обладающих другими правами (вещными правами), социальными правами или иными правами, касающимися окружающей среды, которые могли быть нарушены. Он вновь подчеркнул, что НПО по охране окружающей среды в соответствии с Конвенцией считаются организациями, имеющими заинтересованность. Он также подчеркнул, что возможность оспаривать результаты процедуры предварительного отбора при ОВОС охвачена пунктом 1 б) статьи 6 в сочетании с пунктом 2 статьи 9 Конвенции.

В. Издержки, финансовые механизмы и средства правовой защиты

27. Что касается издержек и финансовых механизмов, то выводы сводного доклада по итогам исследования по вопросу об осуществлении пунктов 3 и 4 статьи 9 Орхусской конвенции в 17 государствах – членах ЕС были представлены г-жой Кэрл Дэй – национальным докладчиком по исследованию из Соединенного Королевства Великобритании и представителем ВФДП-СК. Она особо отметила различные подходы, применяемые странами к вопросам судебных издержек, законного представительства, стоимости услуг экспертов, применения принципа "платит проигравший", обеспечительных мер в виде судебных запретов и правовой помощи. В частности, хотя по общему правилу подача апелляции по административным делам судебной пошлиной не облагается (за некоторыми исключениями), при рассмотрении других дел практика взимания судебных сборов широко распространена, а их размер различается от страны к стране, при этом самые высокие судебные издержки – в Соединенном Королевстве, что может затруднять доступ к правосудию. В некоторых странах действует принцип учета исковой суммы ("Streitwert"): другими словами, сборы отражают

⁸ Выводы и рекомендации Комитета по вопросам соблюдения, о которых идет речь в настоящем документе, размещены по адресу <http://www.unecsc.org/env/pp/pubcom.html>.

размер иска в денежном выражении с точки зрения истца. Во многих странах юридическое представительство интересов в суде является обязательным, за некоторыми исключениями при процессах первой инстанции (в Германии, Нидерландах, Польше, Франции и Чешской Республике). Стоимость услуг экспертов, оплачиваемых сторонами процессов при рассмотрении экологических споров, также может быть довольно высокой и являться препятствием доступу к правосудию.

28. В исследовании сделан вывод о том, что принцип "платит проигравший" применяется широко, хотя есть и ряд исключений. В выводах Комитета по вопросам соблюдения (см. выводы по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) (ECE/MP.PP/C.1/2008/Add.1)) и в прецедентном праве Суда ЕС (дело С-260/11, *Эдвардс и Паллидаропулус против Агентства по окружающей среде и других*, и С-427/07, *Европейская комиссия против Ирландии*)⁹ было признано, что принцип "платит проигравший" не нарушает положений Конвенции. Тем не менее необходимо обеспечивать, чтобы стоимость самих процедур не была недопустимо высокой. С этой целью в некоторых странах были разработаны механизмы ограничения стоимости (например, в Соединенном Королевстве), а в некоторых других странах (Нидерланды, Польша, Словакия и Чешская Республика) государственные органы не могут возмещать юридические расходы (по сути, речь идет об однонаправленном переносе расходов). Для обеспечения судебных запретов часто требуется предоставление залога, гарантий и встречных обязательств по возмещению ущерба. Практически во всех исследованных странах были установлены схемы оказания правовой помощи, но в некоторых из них они имеют недостаточное финансирование или по другим причинам недоступны для НПО. В ряде стран (Венгрия, Латвия, Португалия и Словакия) НПО освобождены от оплаты судебных издержек.

29. Было высказано предложение устанавливать такие судебные сборы, которые обеспечивали бы широкий доступ к правосудию и подключение к процессу на раннем этапе. В самое недавнее время в деле *Эдвардса* было подтверждено, что для определения размера недопустимо высоких для истцов в судебных процессах издержек необходимо проведение объективного и субъективного тестов наряду с учетом таких других факторов, как наличие затрагиваемых общественных интересов. В докладе была высказана мысль о том, что при определении любой возможной меры ЕС в отношении доступа к правосудию было бы полезно рассмотреть проблему однонаправленного переноса расходов, график мер по ограничению издержек и вопрос о прямом запрещении залогов и встречных обязательств возмещения ущерба для обеспечения судебного запрета в целях уменьшения этого финансового барьера.

30. Председатель Комитета по вопросам соблюдения представил соответствующие вопросы, затрагиваемые в направляемых в Комитет сообщениях, касающихся расходов и средств правовой защиты. Среди участников был распространен справочный документ. Он отметил соответствующие важные выводы Комитета по вопросам соблюдения по таким сообщениям, как АССС/С/2008/23 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1), АССС/С/2008/27 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2) и АССС/С/2008/33 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3) – в отношении Соединенного Королевства и АССС/С/2009/36 (ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2) – в отношении Испании. Важно рассматривать систему издержек в целом, избегая несправедливого распределения затрат и поддерживая их размер на уровне, соответствующем требованиям Конвенции. Например, при рассмотрении вопроса о су-

⁹ Резюме дел размещены по адресу <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpftwg/envpatoj/jurisprudenceplatform.html>.

дебных сборах с НПО за подачу апелляционной жалобы следует учитывать размеры сборов сами по себе и в сравнении с размерами аналогичных сборов в других областях, значение охраняемого интереса, правоприменение национального экологического законодательства и их влияние на количество представляемых апелляций (см. выводы по сообщению АССС/С/2011/57 (Дания) (ECE/MP.PP/С.1/2012/7)). Некоторые ожидающие рассмотрения дела касаются издержек, понесенных НПО из-за того, что им было отказано в судебном рассмотрении или правовой помощи. Что касается имеющихся средств правовой защиты, то Стороны обязаны обеспечивать практическую возможность использования обеспечительных мер в виде судебных запретов (см. выводы по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания)). Другие вопросы, затронутые в сообщениях, полученных со времени четвертой сессии Совещания Сторон, касались своевременности процедуры рассмотрения и обеспечительных мер в виде судебных запретов.

31. В ходе последовавшей дискуссии некоторые участники отмечали, что во многих странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии вместо системы судебного надзора широко используется система административного надзора, и предложили Целевой группе проанализировать также практику административного надзора.

32. Участники также задались вопросом финансовых последствий применения обеспечительных мер в виде судебных запретов для бизнес-операторов, отметив, что их активы, подлежащие использованию при осуществлении проекта, остаются под их контролем и могут быть использованы для другой приносящей доход деятельности.

33. Стоимость услуг экспертов и их доступность в различных областях неоднократно назывались факторами, затрудняющими подачу судебных исков, касающихся окружающей среды. Опыт в этом аспекте в регионе неоднороден. В любом случае стоимость услуг экспертов остается непредсказуемой. В некоторых странах (Швеция и Австрия) в состав суда, рассматривающего дело, включаются технические судьи и эксперты. Был бы полезен обмен надлежащей практикой решения проблемы стоимости услуг экспертов во всем регионе.

34. Некоторыми делегатами в качестве факторов, которые могут влиять на доступ к правосудию, также приводились сроки процедур и ограниченное время для подачи жалоб с целью оспаривания разрешений на строительство или другого рода административных решений. Целевая группа могла бы сделать подборку примеров надлежащей практики специализированных судов и трибуналов для содействия решению этого вопроса.

35. Представители Соединенного Королевства подтвердили приверженность своего правительства продолжению диалога по вопросам доступа к правосудию на национальном уровне. Они подчеркнули, что, анализируя проблемы в области доступа к правосудию, важно принимать во внимание систему доступа к правосудию в целом, нынешнюю экономическую ситуацию и различия между системой обычного права и состязательной системой. Система общего права опирается на действующее прецедентное право и представление дела сторонами.

С. Дальнейшая работа по вопросам существа

36. Представитель РЭЦ проинформировал участников о том, что в соответствии с итогами, согласованными Целевой группой на ее пятом совещании, РЭЦ в

сотрудничестве с Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) инициировал подготовку исследования, посвященного осуществлению статьи 9 Орхусской конвенции в Юго-Восточной Европе.

37. Участники с удовлетворением отметили аналитическую работу, проделанную Целевой группой и Европейской комиссией в отношении вопросов существа.

38. Целевая группа решила рассмотреть на своем следующем совещании ход работы над исследованием по вопросу о процессуальной правоспособности в выбранных странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и исследованием по вопросу о доступе к правосудию в Юго-Восточной Европе.

III. Обмен опытом и наращивание потенциала

39. Целевая группа затем уделила основное внимание вопросам поощрения обмена информацией и наращивания потенциала в области доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с решением IV/2.

A. Средства обмена информацией и наращивания потенциала

40. Целевая группа признала аналитические исследования, базу данных судебной практики, материалы Орхусского информационно-координационного механизма и национальные доклады об осуществлении в качестве основных инструментов обмена информацией и опытом в отношении доступа к правосудию.

41. Председатель в общих чертах описал работу, проведенную со времени предыдущего совещания Целевой группы в сотрудничестве с секретариатами, национальными координационными центрами и заинтересованными сторонами в целях разработки базы данных судебной практики.

42. Секретариат сообщил о расширении базы данных судебной практики, в которую включено 65 дел, имевших место в 13 странах, и еще должно быть включено 14 дел о других тематических материалах Орхусского информационно-координационного механизма и дополнительных материалах, размещенных на других порталах, таких как ЭКОЛЕКС¹⁰ и Информационный портал Организации Объединенных Наций по многосторонним природоохранным соглашениям (InfofMEA)¹¹. Секретариат также продемонстрировал возможные способы использования базы данных – сначала на веб-сайте Конвенции, а затем в рамках Орхусского информационно-координационного механизма по вопросам экологической демократии. Секретариат просили повысить уровень информированности о размещенных на веб-странице Конвенции материалах о доступе к правосудию.

43. Целевая группа поблагодарила экспертов из Армении, Бельгии, Испании, Кыргызстана, Литвы, Таджикистана и Украины и приветствовала прогресс, достигнутый со времени пятого совещания в деле дальнейшего пополнения ба-

¹⁰ Доступен по адресу www.ecolex.org/start.php.

¹¹ Доступен по адресу <http://www.informe.org/>.

зы данных судебной практики и Орхусского информационно-координационного механизма.

44. Целевая группа подчеркнула важность совершенствования поисковой системы Орхусского информационно-координационного механизма.

45. Целевая группа также призвала национальные координационные центры и других заинтересованных субъектов проинформировать судебные органы, институты по подготовке судебных кадров, прокуроров, адвокатов, отстаивающих общественные интересы, и других специалистов о базе данных судебной практики и Орхусском информационно-координационном механизме и добавить ссылки на эти ресурсы на соответствующие веб-страницы.

46. Кроме того, Целевая группа просила секретариат изучить возможные связи с другими базами данных по прецедентному праву.

47. Было отмечено, что разработка базы данных по выводам Комитета по вопросам соблюдения, позволяющей вести поиск по словам, также могла бы служить средством обмена информацией и наращивания потенциала в области осуществления Конвенции.

48. Представитель Европейской комиссии г-н Адам Даниэль Наги в качестве дополнительного инструмента обмена информацией представил европейский портал e-Justice¹² и планы его дальнейшего расширения в части экологического правосудия. Портал был создан в соответствии с сообщением Европейской комиссии "Towards a European e-Justice Strategy" (СОМ(2008)329)¹³ и Многолетним европейским планом действий в области электронного правосудия на период 2009–2013 годов¹⁴. Портал имеет собственную систему управления контентом и включает информацию в отношении 27 государств – членов ЕС на 22 языках. На нем будут размещаться фактологические бюллетени, подготовленные национальными экспертами в сотрудничестве с государственными органами и судьями, а также информация по нескольким основным темам, таким как доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений, процессуальная правоспособность, процессуальные нормы и другие средства доступа к правосудию и трансграничные дела. Кроме того, Генеральный директорат Комиссии по окружающей среде провел для национальных судей 13 семинаров по вопросам экологического права ЕС, и, помимо этого, был введен в пользование онлайн-комплект материалов обучения по вопросам окружающей среды в ЕС¹⁵, в котором подчеркивается важнейшая роль национальных судов и судей.

49. Целевая группа приветствовала инициативу ЕС добавить на портал e-Justice информацию по вопросам окружающей среды.

50. После выступлений нескольких участников Целевая группа также повторила свою озабоченность по поводу того, что в некоторых судебных системах решения судебных и административных надзорных органов по-прежнему недоступны для общественности. Целевая группа призвала Стороны предавать гласности такие решения с использованием электронных средств в процессе осуществления пункта 4 статьи 9 Конвенции.

¹² Доступен по адресу <https://e-justice.europa.eu/>.

¹³ Доступен по адресу <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0329:EN:NOT>.

¹⁴ Доступен по адресу <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:075:0001:0012:EN:PDF>.

¹⁵ Доступен по адресу http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm.

51. Целевая группа также отметила, что, как было согласовано Целевой группой по доступу к информации на ее первом совещании (Женева, 7–8 февраля 2013 года), вопросник относительно выполнения решения П/3 об электронных средствах информации и Информационно-координационном механизме, включая доступ к базам данных судебной практики, будет распространен перед ее вторым совещанием (Женева, 16–17 декабря 2013 года).

В. Многосторонний диалог заинтересованных сторон по вопросу о доступе к правосудию на национальном уровне

52. Затем стороны поделились опытом, который был ими накоплен в процессе реагирования на призыв Целевой группы и Рабочей группы, сделанный на ее пятнадцатом совещании (Женева, 3–5 сентября 2012 года), организовать на национальном уровне диалог со всеми заинтересованными сторонами для обсуждения вопросов эффективного доступа к правосудию и содействия осуществлению соответствующих целей Стратегического плана на период 2009–2014 годов.

53. Сербия сообщила об организации учебных курсов для судей соответствующих судов и прокуроров, которые стали платформой для обсуждения надлежащей практики и препятствий к осуществлению статьи 9 Конвенции. Представитель Армении отметил ключевую роль университетов в этом процессе и важность исследований, которые могут содействовать привлечению внимания к проблемам доступа к правосудию. Содействовать эффективности процесса также может участие в диалоге омбудсмена.

54. В Беларуси и Республике Молдова заполненные вопросники для исследования по вопросу о процессуальной правоспособности в выбранных странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии были распространены среди министерств юстиции, судебных органов и других заинтересованных сторон с целью получения от них материалов о нынешней практике и возможных препятствиях в этой области. Ответы продемонстрировали наличие некоторых различий в понимании различными субъектами в этих странах отдельных законодательных положений, касающихся доступа к правосудию.

55. Представитель Соединенного Королевства поделился опытом проведения общественных консультаций по вопросу о доступе к правосудию. Важными элементами продуктивного диалога на национальном уровне являются участие всех заинтересованных сторон в логическом порядке, равное отношение к ним, доступность консультативных документов и открытость диалога.

56. В Бельгии круглый стол с участием представителей всех компетентных судов, которые подвели итоги работы и поделились опытом по различным аспектам осуществления статьи 9 Конвенции, помог определить надлежащую практику и проблемы осуществления на основе анализа судебных прецедентов, проведенного участвующими судами.

57. Представитель РЭЦ представил дополнительную информацию о круглых столах, в которых приняли участие основные субъекты, работающие в области доступа к правосудию, и о курсах профессиональной подготовки для судей и НПО в странах Юго-Восточной Европы, которые были организованы в рамках двух проектов РЭЦ, финансируемых Германией и Финляндией через инициативу "Окружающая среда и безопасность". Предстоящее исследование по вопросу о доступе к правосудию в субрегионе также могло бы обеспечить прочную основу для продолжения национального диалога в этой области.

58. Целевая группа приветствовала обмен опытом, осуществляемый Арменией, Беларусью, Бельгией, Республикой Молдова, Сербией и Соединенным Королевством для содействия национальным диалогам по вопросу о доступе к правосудию, а также круглые столы, организованные РЭЦ при поддержке Германии и Финляндии.

59. Важно продолжать такие национальные диалоги и деятельность по наращиванию потенциала в области доступа к правосудию с учетом потребностей различных групп заинтересованных сторон, в частности судебных органов, коллегий адвокатов и юристов, защищающих общественные интересы. Целевая группа также настоятельно призвала использовать выводы и заключения аналитических исследований, проведенные под началом Целевой группы, для содействия таким диалогам.

С. Представление национальных докладов

60. Целевая группа признала национальные доклады об осуществлении важным средством обмена информацией. Она приняла к сведению тот факт, что доклады об осуществлении за 2014 год подлежат представлению к 1 декабря 2013 года.

61. Ориентировочная общая информация по вопросам, затронутым Сторонами в национальных докладах об осуществлении за 2011 год, была представлена в неофициальном документе AC/TF.AJ-6/Inf.2.

62. Целевая группа призвала Стороны при подготовке их национальных докладов об осуществлении:

а) стремиться к проведению целевых консультаций с экспертами по вопросу о доступе к правосудию в процессе подготовки соответствующих разделов;

б) принять к сведению новый формат, установленный в решении IV/4 о требованиях в отношении отчетности, принятом Совещанием Сторон на его четвертой сессии (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)¹⁶, и доклад о возможном осуществлении соответствующих рекомендаций Совещания Сторон;

в) учесть вопросы, перечисленные в приложении к руководящим указаниям по требованиям в отношении отчетности, принятым Комитетом по вопросам соблюдения (ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4)¹⁷, которым не было уделено внимание в предыдущих национальных докладах об осуществлении;

г) отражать отобранные вопросы более лаконично и в форме, более удобной для пользователей, пытаясь четко объяснить положение дел с осуществлением соответствующих положений в стране.

IV. Дальнейшие шаги

63. Председатель Целевой группы представил записку о дальнейших направлениях работы Целевой группы (AC/WGP-16/Inf.3). Он напомнил о предыдущих мандатах, возложенных на Целевую группу Совещанием Сторон на второй–четвертой сессиях, которые включали изучение, рассмотрение и анализ

¹⁶ Доступен по адресу <http://www.unece.org/env/pp/mop4/mop4.doc.html>.

¹⁷ Доступно по адресу <http://www.unece.org/env/pp/reports.html>.

материалов в отношении издержек, средств правовой защиты, критериев процессуальной правоспособности, задержек и других препятствий доступу к правосудию; механизмов помощи; научных и технических экспертных знаний в области принятия решений по вопросам о доступе к правосудию; и альтернативных способов разрешения споров. К настоящему времени Целевая группа участвовала в подготовке аналитических исследований по вопросам процессуальной правоспособности, средств правовой защиты и издержек, информационно-пропагандистских мероприятий, таких как субрегиональные рабочие совещания в Киеве в 2007 году, в Тиране в 2008 году и в Алма-Ате в 2012 году, и в других актуальных мероприятиях, организованных партнерскими организациями, а также в разработке учебных материалов и онлайн-ресурсов. Выводы по итогам оценки текущего функционирования и осуществления Конвенции¹⁸ были для Целевой группы весьма позитивными. Председатель предложил Целевой группе продолжать работу по вопросам о процессуальной правоспособности, издержек, эффективности существующих процедур, преследования лиц, сообщающих об экологических проблемах, и альтернативных способов разрешения споров. Важно сохранять открытый характер мандата Целевой группы и продолжать использовать его для изучения приоритетных вопросов при условии подтверждения приоритетности этих областей работы Рабочей группой Сторон.

64. Обзор практики применения альтернативных способов разрешения споров по делам, касающимся окружающей среды, в регионе ЕЭК был представлен в неофициальном документе AC/TF.AJ-6/Inf.3.

65. Представитель ЮНЕП г-жа Барбара Руис информировала участников о преимуществах существующих альтернативных методов разрешения споров и их роли в международном экологическом праве. Эти методы могут включать в себя переговоры, посредничество, арбитраж и примирение, при этом выбор конкретного метода будет зависеть от характера спора. Рамки для урегулирования споров заданы в самой Орхусской конвенции, а также, среди прочего, в Минаматской конвенции о ртути и Картахенском протоколе по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии. Эта тематика активно развивается, как видно из резолюции 65/283 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций¹⁹, которая направлена на укрепление роли посредничества в мирном урегулировании споров. Вместе с тем текст этой резолюции можно толковать более широко, поскольку она предлагает государствам-членам оптимизировать использование посредничества и при этом свидетельствует о новом интересе к этой теме, признает взаимосвязь между устойчивым развитием, миром и посредничеством и роль гражданского общества в этом процессе и подчеркивает его экономическую эффективность. Целевая группа могла бы наладить сотрудничество с такими организациями, как "Посредники без границ", для поиска возможных способов усиления альтернативных методов урегулирования споров, касающихся окружающей среды.

66. Представитель РЭЦ информировал участников о трехдневных учебных курсах в Юго-Восточной Европе, на которых были охвачены такие темы, как процессы посредничества и примирения, разнообразие и культура, подготовка мероприятий и задач и технологии содействия. Можно было бы тиражировать практику проведения таких курсов, способствуя тем самым наращиванию потенциала Сторон в этой области. В 2014 году РЭЦ планирует осуществить новое кабинетное исследование по вопросу об альтернативных способах разреше-

¹⁸ См. ECE/MP.PP/WG.1/2013/8 по адресу <http://www.unece.org/env/pp/aarhus/wgp16.html>.

¹⁹ См. A/RES/65/283 по адресу http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/283

ния споров при поддержке Инициативы "Окружающая среда и безопасность" и организовать конференцию по этой проблематике.

67. Целевая группа также отметила инициативу Европейской комиссии провести презентацию исследования по вопросу о рассмотрении экологических жалоб и посреднических механизмах на национальном уровне, которое в настоящее время охватывает 10 государств – членов ЕС²⁰.

68. В ходе последовавшей дискуссии участники обсуждали вопрос о том, охвачены ли альтернативные методы урегулирования споров положениями Конвенции о доступе к правосудию и возможно ли их использование в экологических делах, касающихся соблюдения национального экологического законодательства и защиты общественных интересов. Было отмечено, что, хотя в некоторых странах, таких как Беларусь и Казахстан, в законодательство были внесены изменения, касающиеся альтернативных методов разрешения споров, практика применения таких методов при рассмотрении экологических споров мало известна или не развита в регионе ЕЭК.

69. В заключение Целевая группа приветствовала записку Председателя о будущей работе Целевой группы по доступу к правосудию.

70. В свете обсуждения вопросов существа Целевая группа выразила заинтересованность в дополнительном изучении следующих вопросов: взаимосвязи между процессуальной правоспособностью и сферой охвата правового надзора; эффективность специализированных трибуналов и органов административного надзора; сроки; процессуальная правоспособность представителей общественности, включая НПО, в том числе в случае причинения вреда окружающей среде; надлежащая практика в вопросах доступа к экспертным знаниям и сокращения стоимости услуг экспертов; и критерии для принятия обеспечительных мер в виде судебных запретов.

V. Утверждение основных итогов и закрытие совещания

71. Целевая группа пересмотрела и утвердила основные итоги, представленные Председателем, и просила секретариат в консультации с Председателем завершить работу над докладом и включить в него утвержденные итоги. Председатель поблагодарил ораторов, участников, секретариат и переводчиков и закрыл совещание.

²⁰ Доступно по адресу http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/mediation_and_complaint-handling.pdf.