



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/2005/18/Add.6
12 May 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

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

(Второе совещание, Алма-Ата, Казахстан, 25-27 мая 2005 года)
(Пункт 6 а) предварительной повестки дня)

ДОКЛАД ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ

Чешская Республика*

На основе формата доклада, прилагаемого к решению I/8

1. Представьте краткую информацию о процессе подготовки доклада с указанием того, с какими государственными органами проводились консультации или какие государственные органы внесли вклад в его подготовку и каким образом проводились консультации с общественностью, а также каким образом результаты этих консультаций были учтены и какие материалы использовались в качестве основы для подготовки доклада.

* Этот документ был представлен с опозданием из-за того, что доклад был получен секретариатом от соответствующей Стороны после срока, установленного в решении I/8, и необходимо было решить впервые возникшие проблемы, поскольку это первый цикл представления информации в соответствии с решением I/8 Совещания Сторон. Положение осложнялось еще и тем фактом, что в тот же самый период времени необходимо было обработать значительный объем другой документации, которая готовилась для второго совещания Сторон.

Доклад был подготовлен Министерством окружающей среды (МОС) в сотрудничестве с организацией "Зеленый круг" (Zelený kruh), представляющей собой зонтичную организацию для природоохранных неправительственных организаций (НПО). НПО активно участвовали в публичном слушании, организованном в связи с подготовкой доклада в декабре 2004 года.

2. Сообщите любые конкретные данные, имеющие значение для понимания доклада, например, существует ли какой-либо федеральный и/или децентрализованный механизм принятия решений, имеют ли положения Конвенции прямое действие после вступления Конвенции в силу и являются ли финансовые трудности существенным препятствием для осуществления Конвенции (факультативно).

Действующие законы в полной мере совместимы с требованиями Конвенции, которая была ратифицирована в 2004 году. В настоящее время в Чешской Республике проводится реформа государственного управления, и в ряде областей директивные полномочия делегируются центральными органами на региональный и местный уровни. Наиболее серьезные проблемы по-прежнему связаны с осуществлением третьего компонента Конвенции, что обусловлено недостаточным контролем за соблюдением природоохранного законодательства и медленными темпами вынесения судами своих решений. Определенные трудности связаны также с уже неоднократно откладывавшимся вступлением в силу Закона о государственной службе, что сказывается на качестве работы должностных лиц.

СТАТЬЯ 3

3. Перечислите законодательные, нормативные и другие меры по осуществлению общих положений пунктов 2, 3, 4, 7 и 8 статьи 3.

а) В ходе первых учебных занятий в рамках курса "Энвиминима" должностные лица получили необходимые знания по вопросу о доступе общественности к экологической информации;

б) решением правительства № 1048/2000 была принята Государственная программа экологического просвещения и повышения информированности общественности по проблемам окружающей среды, которая дополняется планами действий, рассчитанными на трех-четырёхгодичные периоды;

с) в рамки конкурса по предоставлению подрядов на оказание поддержки в осуществлении проектов, представленных НПО, ежегодно включается программа для группы В по вопросам, касающимся участия общественности в принятии решений, связанных с окружающей средой, и в деятельности по обеспечению устойчивого развития на региональном уровне, и программа для группы С по экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности о проблемах окружающей среды;

d) принципы Конвенции применяются в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); Чешская Республика была первой Стороной, пригласившей НПО участвовать в обсуждении Европейского регистра выбросов загрязнителей (ЕРВЗ), ратифицировала принятую в Эспо Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и т.д.;

е) поскольку неизвестно, подвергались ли лица, осуществляющие свои права в соответствии с Конвенцией, наказанию или преследованиям, каких-либо специальных мер по недопущению таких случаев не предпринималось.

4. Укажите любые препятствия, встретившиеся при осуществлении положений любого из вышеуказанных пунктов статьи 3.

НПО нередко подвергаются нападкам со стороны политиков и средств массовой информации и объявляются "эко-террористами" из-за того, что они вмешиваются в процесс принятия решений административными органами в рамках осуществления своего законного права на участие общественности.

5. Представьте дополнительную информацию в отношении практического осуществления общих положений Конвенции.

Соблюдение принципа участия общественности неоднократно оказывалось под угрозой в связи с представлением законопроектов, направленных на ограничение участия общественности и НПО и обеспечение ускоренного осуществления потенциально спорных инвестиционных проектов, таких, как законопроект об объездной автомагистрали вокруг города Пльзень, законопроект о строительстве автодорог, законопроект о судоходстве на внутренних водных путях и т.д.

6. Укажите адреса соответствующих вебсайтов, если таковые имеются:

<http://www.ucastverejnosti.cz/>

СТАТЬЯ 4

7. Перечислите законодательные, нормативные и другие меры по осуществлению положений статьи 4, касающихся доступа к экологической информации.

а) Доступ к информации предусмотрен в Законе № 123/1998 Coll. о праве на информацию об окружающей среде с поправками, внесенными в него Законом № 132/2000 Coll.; и с последними поправками, внесенными в него Законом № 6/2005 Coll.

- i) С этой точки зрения Закон № 123/1998 Coll. полностью совместим с положениями Конвенции, поскольку в соответствии с пунктом с) раздела 2 заявителями являются физические или юридические лица, направившие просьбу о предоставлении информации;
- ii) обновление баз данных и информации регулируется разделом 10 а) Закона № 123/1998. Предоставление копий документов регулируется разделом 10 этого Закона;
- iii) см. раздел 6 Закона 123/1998 Coll. о порядке и форме раскрытия информации.

В своей просьбе заявитель может предложить форму или порядок раскрытия информации. Если он не определил форму или порядок в соответствии с пунктом 1 или если соответствующие форма или порядок не могут быть использованы в силу веских причин, порядок и формы раскрытия информации выбираются таким образом, чтобы достичь цели просьбы о раскрытии информации и обеспечить, чтобы она была использована заявителем с максимально возможной пользой. В случае возникновения сомнений предпочтение отдается той форме и тому порядку, которые были использованы заявителем при направлении своей просьбы. Если соответствующий орган разглашает информацию, по крайней мере частично, в форме, отличной от запрошенной, он должен указать причины такой процедуры.

8. Укажите любые препятствия, встретившиеся при осуществлении положений любого из пунктов статьи 4.

1. Отсутствие четкого толкования случаев, когда запрошенная информация может быть разглашена в соответствии с Законом о праве на информацию (право любого человека) или когда в ее разглашении может быть отказано на основании Строительного кодекса (правом на информацию обладает лишь сторона разбирательства), нередко является

причиной злоупотреблений на практике. Так, в определенных случаях должностные лица пользуются тем фактом, что ни Административно-процессуальный кодекс, ни Строительный кодекс, а именно положения этих законов, предусматривающие ознакомление с документами, не были непосредственными объектами поправок, внесенных Законом № 123/1998 Coll. (или Законом № 106/1999 Coll.). Стремясь воспрепятствовать доступу к информации, они игнорируют положения Закона о праве на информацию об окружающей среде (1998 год), в котором заявителю предоставляется право на ознакомление с материалами (в пределах и объеме, ограниченных правом на доступ к экологической информации), заявляя, что Административно-процессуальный кодекс 1967 года (или Строительный кодекс 1971 года) исключают такие права, поскольку эти права закреплены в законах, принятых после принятия этого Кодекса. Аналогичным образом должностные лица игнорируют положения Закона № 106/1999 Coll. Решением этой проблемы могло бы быть четкое определение связи между Административно-процессуальным кодексом (и Строительным кодексом) и Законом № 123/1998 Coll.

Еще одна проблема практического характера связана с толкованием того, что является, а что не является экологической информацией.

2. Недостаточность правовой защиты по статье 4, поскольку даже решение суда о неправомерности отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении информации не гарантируют того, что заявитель получит доступ к информации, в которой ему было отказано.

3. Затянутость и неэффективность рассмотрения дел в судах.

Доступ к информации должен служить (среди прочего) средством контроля общественности за деятельностью государственной власти, механизмом обеспечения благоприятной для здоровья человека среды, а также средством стимулирования населения к самостоятельной деятельности в рамках охраны окружающей среды и создания благоприятных для здоровья человека экологических условий.

Для обеспечения того, чтобы этот инструмент применялся надлежащим образом, а ознакомление с информацией имело практический смысл, необходимо, чтобы заявитель получал информацию как можно быстрее. Соответственно, судебная защита также должна обеспечиваться оперативным образом. В тех случаях, когда судья удовлетворяет иск спустя шесть месяцев после его подачи (и это в том случае, если разбирательство шло очень быстрыми темпами: например, в Праге сроки рассмотрения составляют в среднем от 28 до 36 месяцев, причем доля постановлений апелляционных судов составляет около 20%; зачастую решения не являются окончательными, и дела возвращаются в суды

низшей инстанции для вынесения окончательного решения), такое решение нередко оказывается запоздалым, поскольку соответствующая информация уже утратила свою актуальность (если, конечно, заявитель все-таки получит информацию после разрешения судебного спора в его пользу). А так как рассмотрение ряда других дел было тем временем закрыто, возможно, непоправимый урон уже был нанесен окружающей среде или уже ухудшилось здоровье сотен людей, поскольку они продолжают дышать токсичными испарениями.

Успех в суде не имеет никакого значения! Даже если заявитель выигрывает дело в суде, он не получает никакой информации - суд просто отменяет решение, в котором апелляционный орган подтвердил обоснованность отклонения просьбы о предоставлении информации (даже в случае фиктивного решения, т.е. бездействия органа власти, предусмотренного Законом № 106/1999 Coll.), и возвращает дело органу власти, отказавшемуся предоставить информацию. Например, проиграв спор в суде, руководство столичного города Прага заявило о невозможности дальнейшего проведения разбирательства по вопросу о (не-) разглашении информации, поскольку сроки предоставления информации (начиная с момента подачи просьбы) уже истекли; оно аргументировало это тем, что предоставление информации после истечения установленного срока будет представлять собой нарушение закона (этот случай подпадал под действие Закона № 106/1999 Coll.; однако, должностные лица могут прибегнуть к тому же "аргументу" и в отношении Закона № 123/1998 Coll.).

4. Отсутствие наказания: ни должностные лица, ни органы власти никоим образом не наказываются за то, что они систематически и незаконно отказывают в осуществлении права на экологическую информацию (или информацию в целом)!

Выходом из этого положения является обеспечение эффективного пересмотра решений в судебном порядке; оценивая правомерность решения об отказе в удовлетворении просьбы о предоставлении информации суд должен определить, согласуются ли приведенные основания с законом (т.е. информация не должна предоставляться) или же противоречат закону (т.е. информация должна была быть предоставлена), и, если было допущено нарушение закона, вынести решение с предписанием предоставить запрошенную информацию.

Сама мысль о том, что благодаря сложившемуся прецедентному праву податель просьбы в конечном итоге получит информацию через суд, нередко способна убедить должностных лиц в нецелесообразности отказа в праве на получение такой информации. Кроме того, представляется необходимым ускорить рассмотрение дел в суде; правда, положение в этом отношении улучшилось.

5. Заявитель просьбы получает информацию лишь в том случае, если у должностного лица нет причин отказать в ее предоставлении (должностные лица нередко отказывают в информации даже без каких-либо конкретных причин, с тем чтобы предоставление информации не становилось обычным делом). К числу других проблем относятся недостаточная организация, принятие незаконных решений по вопросам, касающимся окружающей среды, коррупция и давление со стороны вышестоящего руководства. Невозможность реализации на практике права на информацию означает, что в тех случаях, когда доступ к информации позволил бы предотвратить безответственные действия чиновников или коррупцию, должностные лица не предоставляют информацию и при этом могут не беспокоиться по поводу того, что заявителю удастся добиться осуществления своего права на эту информацию!

9. Предоставьте дополнительную информацию о практическом применении положений, касающихся доступа к информации, например, существуют ли какие-либо статистические данные относительно числа поданных запросов, числа отказов и оснований для отказа?

Сбор статистических данных осуществляется с использованием процедур, предусмотренных в Законе № 106/1999 Coll. о свободном доступе к информации. В Законе № 123/1998 Coll. аналогичного механизма не предусмотрено. Мониторинг практической деятельности обеспечивается НПО, например организацией "Зеленый круг", Экологической правовой службой и т.д.

10. Укажите адреса соответствующих вебсайтов, если таковые имеются:

www.ucastverejnosti.cz

www.otevrete.cz

Статья 5

11. Перечислите законодательные, нормативные и другие меры по осуществлению положений статьи 5, касающихся сбора и распространения экологической информации.

- a) i) Ежегодно публикуются Доклад о состоянии окружающей среды, региональные доклады о состоянии окружающей среды и Статистический ежегодник по окружающей среде. Основные данные обновляются на

периодической основе. Форма представления докладов изменяется ежегодно, а в комплекты показателей вносятся дополнительные показатели;

- ii) предоставление информации обеспечивается Статистическим управлением, организациями при МОС (например, Чешским гидрометеорологическим институтом, Чешской экологической инспекцией и Государственным экологическим фондом), организациями при министерствах сельского хозяйства, внутренних дел, транспорта, промышленности, торговли и других, а также другими центральными органами, такими, как Государственное управление по ядерной безопасности и Государственный институт здравоохранения);
- iii) распространение экологической информации в чрезвычайных ситуациях регулируется Законом № 239/2000 Coll. о комплексной спасательной системе и о внесении поправок в некоторые законы, с внесенными в него поправками, и Законом № 240/2000 Coll. об урегулировании кризисных ситуаций и о внесении поправок в некоторые законы (Закон о кризисных ситуациях), с поправками, внесенными в него Законом № 320/2002 Coll. Для раннего предупреждения населения муниципалитеты используют также текстовые обращения, вещание через региональные электронные средства массовой информации и другие средства;

b) Вся соответствующая информация по приведенным ниже областям, включая информационные системы, размещается в Интернет:

- оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) (<http://www.ceu.cz/eia/is/>);
- стратегическая экологическая оценка (СЭО) (<http://www.ceu.cz/EIA/SEA/UPD/Default.aspx>);
- комплексные меры по предотвращению загрязнения и борьбе с ним (КПЗБ) (<http://ww/ippc.cz/default.app?zkr=1881>);
- управление ликвидацией отходов (<http://ceho.vuv.cz/>);
- Европейское агентство по окружающей среде (ЕАОС), Повестка дня на XXI век и другие (<http://ceu.cz/edu/>);

- Справочник по публичным библиотекам и информационным службам организаций при МОС и сотрудничающих организаций, который был составлен и опубликован для индивидуальных пользователей (http://www.env.cz/ais_risnews.nsf/vis-main?OpenFrameSet);
- c) Законы, планы и стратегии действий, а также другие соответствующие документы в области окружающей среды публикуются на периодической основе;
- d) Доклады о состоянии окружающей среды обсуждаются правительством и парламентом и публикуются на ежегодной основе. Доклады публикуются также на региональном уровне и в крупных городах.

12. Укажите любые препятствия, встретившиеся при осуществлении положений любого из пунктов статьи 5.

Пока еще не функционирует единая система экологической информации с требуемым частичным охватом других областей (например, сельского хозяйства). Согласно информации, предоставленной Чешским экологическим институтом, необходимо обеспечить взаимосвязь и взаимную координацию 37 имеющихся систем экологической информации.

Экологическая информация может предоставляться не только через общедоступные перечни или регистры, но также через центры экологической информации, экологические консультативные центры и другие пункты связи, предназначенные для широкой общественности. Количество таких пунктов в целом является недостаточным, а имеющиеся в настоящее время центры неравномерно распределены по территории страны; даже в самом МОС нет надлежащего информационного центра, предназначенного для широкой общественности.

Проблемы отмечаются, например, в связи с публикацией переводов на чешский язык законов Европейского союза в области охраны окружающей среды, где имеются значительные задержки; к настоящему времени переведено еще не все действующее законодательство Европейского союза.

13. Укажите дополнительную информацию относительно практического применения положений статьи 5, касающихся сбора и распространения экологической информации, например существуют ли какие-либо статистические данные в отношении публикуемой информации?

В настоящее время осуществляется партнерский проект Чешского экологического информационного агентства (ЧЕНИЯ), который должен внести свой вклад в обеспечение высококачественного потока информации, направляемой органом, обладающим ею, потребителю экологической информации через оператора, занимающегося ее обработкой. По завершении этого проекта будет проведена реорганизация информационной базы МОС - Чешского экологического института - и будет создана единая система экологической информации.

Поддержка, оказываемая Программой развития людских ресурсов Европейского социального фонда и Норвежским механизмом финансирования (Механизм финансирования ЕАОС), будет частично использована для расширения сети центров по вопросам экологического просвещения и информированности общественности о проблемах окружающей среды и экологических консультативных центров.

14. Укажите адреса соответствующих вебсайтов, если таковые имеются:

<http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/poskytovani>

Статья 6

15. Перечислите законодательные, нормативные и другие меры по осуществлению положений статьи 6, касающихся участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности.

Статья 6 Конвенции охватывает участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, например в принятии решений о месторасположении зданий, строительстве и деятельности крупных объектов и предоставлении разрешений на сбыт продукции на рынке. Процесс ОВОС является наиболее типичным процессом принятия решения, в котором должны выполняться требования, предусмотренные в статье 6.

Согласно закону, необходимо проводить разграничение между консультативным и "полноправным" участием в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности, поскольку только полноправное участие предусматривает наличие права на обжалование решения в суде.

Консультативное участие предусмотрено для любого физического или юридического лица без каких-либо ограничений и позволяет широкой общественности представлять свои замечания. Консультативное участие допускается в рамках подготовки

планов землепользования (разделы 17-31 Строительного кодекса); процессов ОВОС и СЭО (Закон № 93/2004 Coll.); обсуждения программ обеспечения безопасности и планов действий в случае чрезвычайных ситуаций в соответствии с Законом № 353/1999 Coll. о предупреждении крупных аварий; и процедур, касающихся предоставления разрешения на отдельные виды использования генетически измененных организмов (ГИО) в соответствии с новым Законом об использовании генетически измененных организмов (Закон № 78/2004 Coll.), поправка к которому обсуждается парламентом с осени 2004 года.

16. Укажите любые препятствия, встретившиеся при осуществлении положений любого из пунктов статьи 6.

В вышеупомянутых законах порядок рассмотрения замечаний общественности надлежащим образом не оговорен. В результате участие общественности может оказаться, и зачастую оказывается не более чем формальностью, например в случае обсуждения планов землепользования. В соответствии с Конвенцией все замечания подлежат опубликованию, и при этом должно быть указано, были ли они приняты во внимание, а если нет, то по каким причинам.

Кроме того, существуют недостатки в уведомлении общественности на раннем этапе и в определении и выявлении заинтересованной общественности, а также в целенаправленной работе с ней со стороны администрации. Заинтересованной общественностью является та общественность, которая заинтересована в результатах процесса принятия решений и которая, как можно предположить, будет участвовать в консультациях и в последующей процедуре решения вопроса о выдаче разрешения, если это будет сочтено целесообразным. На практике никто напрямую к широкой общественности не обращается, что приводит к сокращению масштабов ее участия.

В статье 6 Конвенции предусмотрены две возможности для информирования широкой общественности: либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке. Публичное уведомление предполагает распространение конкретной информации среди широкой общественности с использованием обычных средств массовой информации. Для целей этого положения публичное уведомление считается адекватным, если оно как минимум непосредственно предназначено для соответствующей общественности. В Конвенции предусмотрено, что уведомление должно направляться всем представителям заинтересованной общественности на самом начальном этапе процедуры принятия решений.

НПО (в отличие от общественности в целом) принимают полноценное участие в процессе принятия решений, которое применимо в следующих случаях:

- процессы, подпадающие под действие раздела 70 Закона № 114/1992 Coll. об охране природы и ландшафтов (ассоциации или их организационные подразделения, основная задача которых в соответствии с их уставом заключается в сохранении природы и охране ландшафтов);
- процессы, подпадающие под действие пункта 9 раздела 23 Закона № 100/2001 Coll. об оценке воздействия на окружающую среду, с внесенными в него поправками ("обладающие местной компетенцией подразделения, ассоциации или действующие в интересах общества в целом компании, чья деятельность направлена на защиту общественных интересов в соответствии со специальными нормативными актами");
- процедуры выдачи комплексных разрешений в соответствии с Законом № 76/2002 Coll. о комплексных профилактических мерах ("ассоциации, компании, действующие в интересах общества в целом, работодатели или союзы представителей экономических кругов, деятельность которых направлена на обеспечение соблюдения и защиту профессиональных или общественных интересов в соответствии со специальными нормативными актами");
- административные процедуры, осуществляемые в соответствии с Законом № 254/2001 Coll. о водных ресурсах (ассоциации, цель которых в соответствии с их уставом заключается в охране окружающей среды).

Полноценное участие других субъектов (частных лиц, муниципалитетов, неорганизованных представителей общественности) в целом регулируется положениями пункта 1 раздела 14 Административно-процессуального кодекса. Таким образом, сторонами в процедуре являются все лица, права, обязанности или интересы которых (на основании права собственности) затрагиваются или могут затрагиваться или которые заявляют о своем интересе, если только наличие этого интереса не опровергается - при условии, однако, отсутствия какого-либо специального нормативного акта, применимого в данном вопросе. Прежде всего это относится к процессам, проводимым в соответствии со Строительным кодексом и Законом о добыче полезных ископаемых и Законом об атомной энергии.

При осуществлении процедур, касающихся землепользования, строительства, делимитации района добычи полезных ископаемых и выдачи разрешений на добычу полезных ископаемых, в число участников входят инвесторы, владельцы затрагиваемой недвижимой собственности, муниципалитеты и лица, участие которых конкретно оговорено в специальных законах (как правило, в разделе 70 Закона № 114/1992 Coll. об охране природы и ландшафтов, или в пункте 9 раздела 23 Закона об оценке воздействия на окружающую среду).

В других процедурах, таких, как процедуры создания охраняемых залежных районов и процедуры, осуществляемые в соответствии с Законом об атомной энергии, единственным участником является инвестор.

Юридические пробелы, имеющие отношение к Орхусской конвенции

Тот факт, что в законодательстве нет единообразного нормативного положения об участии общественности в процедурах, которые приводят к неблагоприятному воздействию на окружающую среду, позволяет различным образом толковать вопрос о том, какой закон должен применяться к соответствующей процедуре, что дает возможность изначально исключить участие общественности. К примеру, органы власти, занимающиеся вопросами лесного хозяйства, ссылаются на отсутствие требований об участии общественности в Законе о лесах для того, чтобы на практике принимать решения без участия общественности, даже в тех случаях, когда речь идет о вырубке десятков деревьев за пределами лесных массивов и когда должен применяться Закон об охране природы и ландшафтов.

Недостатки практического характера в отношении консультативного участия (ОВОС)

- Стороны, представляющие проектные предложения, не стремятся приступить к диалогу с широкой общественностью на начальном этапе деятельности, поскольку обязательства, которое предписывало бы им поступать таким образом, не существует;
- нет руководящих принципов или стандартов, направленных на обеспечение надлежащего качества соответствующей информации;
- нет четко сформулированных процедур рассмотрения замечаний общественности;

- нет механизма контроля, позволяющего следить за тем, каким образом государственные административные органы учитывают замечания общественности;
- требование относительно надлежащего целевого информирования заинтересованной общественности на практике не соблюдается.

Недостатки практического характера, касающиеся полноценного участия

Формулировка положений об участии общественности такова, что оставляет за органами власти право толковать закон относительно необходимости привлечения ассоциаций к процессам принятия решений (например, на основании толкования компетентности местных органов власти или конкретизации заявки по существу вопроса) и решать, какой закон следует применять в случае той или иной процедуры.

Общие просьбы ассоциаций относительно информирования их обо всех начатых процессах принятия решений, которые могут привести к воздействию на окружающую среду, зачастую игнорируются органами власти, которые выносят заключение о том, что в данном конкретном случае интересы сохранения природы и охраны ландшафтов игнорироваться не будут.

В рамках общей политики постоянно предпринимаются усилия, направленные на ограничение участия общественности в процессе принятия решений.

Изменения в нормативных положениях об участии общественности, принятые в 2003-2004 годах

1. После неоднократных попыток существенно ограничить или полностью упразднить раздел 70 Закона об охране природы и ландшафтов была утверждена поправка, вступившая в силу 28 апреля 2004 года, в соответствии с которой направляемые ассоциациями просьбы о предоставлении информации об уже начатых процедурах являются действительными в течение лишь одного года и должны быть конкретно обоснованы и касаться определенного места.

2. По сообщениям НПО, последней и, к сожалению, успешной прямой атакой на принцип участия общественности "в экологически значимых" процессах и процедурах явилось утверждение нового Закона № 78/2004 Coll. об использовании генетически измененных организмов и генетических продуктов. Этот закон не только полностью исключает возможность участия ассоциаций в рассмотрении вопросов, касающихся

предоставления разрешения на отдельные виды использования ГИО, и упраздняет право НПО на назначение своих представителей в Чешскую комиссию по использованию ГИО (консультативный орган при МОС), но и вопреки как Закону о праве на информацию об окружающей среде, так и Директиве Европейского союза 2003/4/ЕС о доступе общественности к экологической информации от 28 января 2003 года даже ограничивает право общественности на информацию об использовании ГИО. В целях решения этой проблемы правительство уже одобрило необходимую поправку к соответствующему закону, которая в настоящее время обсуждается Палатой депутатов.

3. В 2004 году вступил в силу Закон № 22/2004 Coll. о местном референдуме. В нем нашло свое отражение важнейшее изменение, которое в конечном счете ограничивает участие общественности в управлении государственными делами, а именно положение о том, что действительность результатов референдума зависит от процентной доли избирателей, устанавливаемой в соответствии с новыми требованиями. Для признания результатов местного референдума действительными требуется участие не менее половины имеющих право голоса лиц, внесенных в списки муниципалитета, крупного населенного пункта или города с административным делением. Обеспечить такую явку трудно, прежде всего, в больших городах, а также в крупных населенных пунктах.

4. В декабре 2003 года Палата депутатов подавляющим числом голосов членов, присутствовавших и участвовавших в голосовании, одобрила законопроект о строительстве автомобильных дорог и скоростных автомагистралей, который был направлен затем на рассмотрение во втором чтении. Авторы этого законопроекта ожидают, что он позволит ускорить строительство сети автодорог в Чешской Республике. С этой целью предполагается ограничить участие общественности и ускорить покупку или экспроприацию недвижимого имущества под строительство линейных сооружений, невзирая на конституционные права владельцев недвижимости, расположенной на пути следования планируемых автодорог. Кроме того, в данном законопроекте некоторые автодороги объявлены объектами государственного значения и конкретно определены маршруты, по которым они будут прокладываться, при этом ничего не говорится о проведении профессиональной экспертизы с целью определения наиболее выгодных с экономической и экологической точек зрения маршрутов. В настоящее время этот законопроект вновь обсуждается в Палате депутатов.

Смежные положения

1. В поправке к разделу 43 Закона об охране природы и ландшафтов содержится положение, согласно которому все разрешения на исключения, касающиеся особо охраняемых районов, предоставляются правительством. Правда, в соответствии с

Административно-процессуальным кодексом должно проводиться рассмотрение таких исключений в тех случаях, когда правительство не выступает в качестве административного органа. В настоящее время правительство рассматривает вопрос о принятии процедуры, в соответствии с которой заявки на предоставление исключения будут направляться в МОС, а затем, по всей вероятности, правительство будет принимать по ним соответствующее решение. Однако средств для противодействия решению правительства не существует, и таким образом оно получит в свое распоряжение инструмент, который позволит ему исключить участие любых ассоциаций и дать ход всем предложениям, которые ранее были признаны неприемлемыми.

2. Еще одна инициатива членов парламента, направленная на снижение уровня охраны окружающей среды, а также - косвенным образом - на ограничение участия общественности в процессах принятия решений, касается Закона о водных ресурсах. Члены парламента исключили, среди прочего, применение Закона об охране природы и ландшафтов в случаях "ликвидации ущерба, причиненного водотокам наводнениями" и таким образом существенно увеличили число случаев, подпадающих под исключение из запрета на создание препятствий для передвижения рыбы и водной фауны при изменении характеристик водотоков. Под ликвидацию ущерба может попасть значительное число абсолютно нефункциональных строительных изменений горных водотоков, вызванных строительством, цель которых заключалась лишь в том, чтобы обеспечить перевод государственных средств строительным компаниям.

3. Предложение, представленное членом парламента и бывшим министром транспорта в контексте обсуждения законопроекта о судоходстве по внутренним водным путям, было направлено на полное аннулирование соответствующих положений Закона об охране природы, т.е. норм сохранения природы в национальных парках, заповедниках и охраняемых ландшафтных районах, касающихся водотоков международного значения. Соответственно во всех случаях приоритет автоматически отдавался бы строительству в ущерб охране природы, а право общественности на участие в процессе рассмотрения заявок на предоставление разрешения также ограничивалось бы существенным образом. Это - еще один пример "закона по заказу", цель которого заключалась в беспрепятственной выдаче разрешений на строительство водных сооружений на Эльбе. Палата депутатов одобрила этот проект, но, к счастью, сенат исключил из него наихудшие разделы при поддержке нынешнего правительства.

4. Палата депутатов одобрила Административно-процессуальный кодекс, в котором содержится ряд положений, ограничивающих участие общественности. Контроль за деятельностью государственной администрации ослабляется прежде всего вследствие предлагаемого ограничения объема пересмотра решений в апелляционном порядке.

В соответствии с этим проектом апелляционный орган должен рассматривать вопрос о правомерности решения лишь в пределах возражений, указанных стороной дела в ее апелляционной жалобе. В основном это коснется тех лиц, которые предпочитают не использовать адвоката, а самим составлять жалобу, и в результате они не конкретизируют надлежащим образом ошибку, допущенную в первоначальном решении (даже если эта ошибка является очевидной и серьезной). В этом случае добиться отмены неправомерного решения и вернуть его на повторное рассмотрение вряд ли будет возможно. Кроме того, в ряде случаев государственный орган сможет исключить приостанавливающее действие апелляции.

В отношении ограничений, которым подвергаются права сторон, следует упомянуть о возможности депонирования документа не только в почтовом отделении, но также и в самом органе власти (даже если оно расположено в сотнях километрах от места жительства стороны в деле). На практике это будет означать, что сторона дела может так и не узнать о принятом в ее отношении решении.

Абсолютно возмутительным является наличие у органа власти права требовать от группы сторон "с идентичными интересами" (идентичность интересов устанавливается самим органом власти) выдвижения общего представителя для участия в рассмотрении дела. Тем самым орган власти может препятствовать тому, чтобы отдельные стороны сами защищали свои права, и фактически лишить их права на полноценное участие в разбирательстве.

Проекты, подготовленные в последнее время

С точки зрения участия общественности проект строительного кодекса представляет собой еще один спорный закон, прежде всего в отношении концепции участия представителя общественности в утверждении документов по вопросам землепользования. В соответствии с пунктом 2 раздела 24 общественность может участвовать в процессах, проводимых в соответствии со Строительным кодексом (на деле лишь в отношении планирования использования земельных ресурсов), через своего представителя. Этот представитель должен заручиться поддержкой как минимум одной десятой части жителей города, имеющего муниципалитет, с населением менее 2 000 человек, или как минимум 200 жителей в случае любого другого соответствующего муниципального образования. Устанавливая минимально необходимое число граждан, Кодекс тем самым ограничивает участие общественности в процедурах, проводимых в соответствии с ним. Хотя свои замечания может направить любой человек, решение будет принято на основе тех замечаний, которые получены от представителя общественности и от стороны или муниципалитета. Таким образом, органу, отвечающему

за планирование использования земельных ресурсов, необходимо будет принимать решение только на основе таких замечаний. Это решение принимается не в соответствии с Административно-процессуальным кодексом и не может быть обжаловано в апелляционном порядке; однако оно может быть пересмотрено по решению суда (раздел 25).

Проект строительного кодекса предусматривает также внесение поправок в ряд других законов, в контексте которых он сократит возможности для участия общественности в процессе планирования землепользования. Например, в Законе о чистом воздухе должно быть однозначным образом предусмотрено, что согласие органа, в ведении которого находится контроль за чистотой воздуха, в отношении размещения объекта ни в коем случае не может быть дано в рамках административной процедуры.

Единственным положительным примером является обновление Закона № 100/2001 Coll. об оценке воздействия на окружающую среду, поскольку внесенная в него поправка предусматривает процедуры СЭО и участия общественности.

17. Представьте дополнительную информацию о практическом применении положений статьи 6, касающихся участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности, например существуют ли какие-либо статистические данные или иная информация об участии общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности или о решениях о неприменении положений настоящей статьи в отношении планируемых видов деятельности, осуществляемой в интересах национальной обороны.

Проблема, касающаяся участия общественности, возникла во время проведения обследования участков под строительство хранилищ для отработанного ядерного топлива, в ходе которого муниципалитеты, к юрисдикции которых относились участки, на которых должно было проводиться обследование, а затем, возможно, построены хранилища, были исключены из процесса принятия решений.

18. Укажите адреса соответствующих вебсайтов, если таковые имеются:

<http://www.ceu.cz/eia/is> (ОВОС).

<http://www.ceu.cz/EIA/SEA/UPD/Default.aspx> (СЭО).

<http://www.ippc.cz/default.asp?zkr=1881> (КПЗБ).

СТАТЬЯ 7

19. Перечислите соответствующие практические и/или иные меры, принятые для обеспечения участия общественности в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой. Просьба указать, как применяются на национальном уровне соответствующие определения, содержащиеся в статье 2, и содержащееся в пункте 9 статьи 3 требование об отсутствии дискриминации.

Данное требование Конвенции включено в законодательство в соответствии с Законом об оценке воздействия на окружающую среду.

20. Поясните, какие возможности существуют для участия общественности в разработке политики в отношении окружающей среды.

В настоящее время имеется лишь небольшое число практических примеров. Закон вступил в силу 1 мая 2004 года, однако на практике процессы СЭО начаты еще с сентября 2004 года. По понятным причинам самое большое число уведомлений было представлено ОВОС по вопросам планирования землепользования. В этой же области возникло и наибольшее количество проблем.

21. Сообщите о любых препятствиях, встретившихся при осуществлении положений статьи 7.

С точки зрения процесса СЭО и участия общественности та часть Закона, которая касается СЭО, соответствует положениям Конвенции, и общественность может принимать участие на каждом из этапов процесса. В настоящее время в этом Законе нет каких-либо недостатков с точки зрения участия общественности. На данном этапе необходимо обеспечить, чтобы для осуществления его различных положений применялись эффективные практические меры; примеры положительной и отрицательной практики по данному вопросу приведены ниже (см. пункт 22).

22. Представьте дополнительную информацию о практическом применении положений статьи 7, касающихся участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности.

Если рассматривать этот вопрос с точки зрения доступа к информации, то следует подчеркнуть, что, по мнению НПО, общественный контроль за фактическим воздействием утвержденных проектов на окружающую среду и здоровье населения является недостаточным. В разделе 10 Закона об оценке воздействия на окружающую среду

закреплено обязательство органа, представляющего проект (стратегический документ), относительно обеспечения мониторинга и анализа воздействия утвержденного проекта на окружающую среду и здоровье населения. К сожалению, в этом законе не предусмотрено, подлежит ли эта информация предоставлению общественности, и если да, то каким образом.

Примеры положительной практики

- Создание центральной информационной системы для ОВОС и ее активное внедрение;
- выпуск методологии по процессам СЭО, включая рекомендации об участии общественности;
- опубликование уведомлений и активное участие общественности и НПО в представлении замечаний (например, СЭО Обновленного плана стратегического развития столичного города Прага);
- использование средств массовой информации (печати, радио и Интернета) в целях обеспечения участия общественности в процессе СЭО (например, СЭО Плана управления ликвидацией отходов для города Прага);
- проведение публичных обсуждений на начальных этапах процесса СЭО; вне рамок этого закона - удобное время и место для проведения публичных обсуждений и адекватное рассмотрение замечаний, полученных от граждан, на основе использования таблиц-ответов (например, СЭО Плана управления ликвидацией отходов для города Прага);
- сотрудничество между органами, представляющими проекты, и организациями, проводящими СЭО, а также рабочими группами, созданными специалистами из числа представителей общественности (например, СЭО Стратегии устойчивого развития района Усти), которое выходит за рамки данного Закона.

Примеры отрицательной практики

- Неудобное время проведения встреч с общественностью, приемлемое для должностных лиц, но не для общественности;

- неадекватное распространение информации о проведении встреч с общественностью (официальные доски объявлений, Интернет, распространение среди подразделений муниципалитетов, отсутствие указаний относительно затрагиваемых групп общественности, отсутствие информации, непосредственно предназначенной для НПО, использование местных печатных изданий и т.д.), которые могли бы стимулировать интерес со стороны общественности;
- неудовлетворительный сбор и неадекватная обработка замечаний граждан, в том числе отсутствие сведений о том, кто несет ответственность за рассмотрение этих замечаний (это касается прежде всего вопросов планирования землепользования);
- слабый интерес общественности к участию в процессе СЭО (от трех до 40 человек);
- недостаточность имеющихся у государственных административных органов знаний о методах обеспечения участия общественности и недостаток профессионализма;
- недостаточность информации о преимуществах участия общественности в процессах.

Эти примеры положительной и отрицательной практики были получены по итогам завершенных или текущих процессов СЭО в соответствии с Законом № 93/2004 Coll. В настоящее время проводятся оценки пяти документов в области проектов, 526 – в области планирования землепользования и двух - в области документации по планированию землепользования для крупных территориальных единиц.

23. Укажите адреса соответствующих вебсайтов, если таковые имеются:

СТАТЬЯ 8

24. Сообщите о том, какие меры принимаются для содействия эффективному участию общественности в подготовке государственными органами положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и общеприменимых юридически обязательных норм, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. Сообщите, насколько это возможно, о том, как применяются на национальном уровне соответствующие определения, содержащиеся в статье 2, и содержащееся в пункте 9 статьи 3 требование об отсутствии дискриминации.

Законодательные нормы, регулирующие деятельность правительства, в которых не предусмотрено ни одного из требований, закрепленных в Конвенции, касаются процедуры участия в подготовке законов, нормативных актов и постановлений. В них указаны строго определенные места (центральные государственные административные органы и другие учреждения) и сроки для представления замечаний, а также основные правила их рассмотрения. Если говорить об участии общественности и НПО, то в пункте 3 статьи 5 предусмотрено, что соответствующий орган также направляет законопроект для представления замечаний другим субъектам (профессиональным объединениям, группам предпринимателей или потребителей с особыми интересами и научным и профессиональным кругам), если они считают это целесообразным. В указанных нормах даже не содержится требования об обнародовании законопроектов, постановлений и нормативных актов в Интернете.

Лишь в секторе охраны окружающей среды была выпущена внутренняя директива – Директива МОС № 3/2001 о процедуре, применяемой в законодательной практике, в которой предусмотрено требование об опубликовании проектов законодательных документов на вебсайте министерства и об установлении дополнительных мест, помимо установленных законом для подачи замечаний. Кроме того, в этой Директиве предлагается представлять замечания по подготовленным проектам.

25. Сообщите о любых препятствиях, встретившихся при осуществлении положений статьи 8.

В рамках подготовки плана действий по осуществлению государственной политики в области информации Канцелярией правительства была создана динамичная справочная библиотека, названная eKLEP (eLLP - электронная библиотека по вопросам законодательного процесса), которая служит для обмена санкционированной и надежной информацией, требующейся для управления потоком документов. К сожалению, в настоящее время эта библиотека не снабжается свежей информацией и закрыта для

общественности. Доступ к ней имеют лишь обладающие соответствующим разрешением сотрудники министерств. Отсутствие политической решимости не позволяет урегулировать вопрос о том, следует ли публиковать документы, представленные правительству на рассмотрение, или же ограничиться только документами, уже утвержденными правительством.

26. Представьте дополнительную информацию о практическом применении положений, касающихся участия общественности в области, охватываемой положениями статьи 8.

Предлагаемое решение: внесение поправок в законодательные нормы, регулирующие деятельность правительства, включая следующие меры:

- принятие обязательства относительно опубликования на специально предназначенном для этой цели вебсайте всех проектов законодательных документов, подготовкой которых министерство занимается в данный момент, с конкретным указанием того, на каком этапе находится подготовка (разработка концепции, постатейная редакция текста);
- опубликование на специально предназначенном для этой цели вебсайте всех законопроектов, нормативных актов и постановлений наряду с информацией о начале процедуры внешних консультаций, а также процедуры представления замечаний;
- введение перечня дополнительных мест для подачи замечаний, в который будут также включены НПО, отвечающие соответствующим критериям (профессиональный уровень или тот факт, что они представляют значительное число субъектов);
- введение института коллективных замечаний для общественности;
- введение норм рассмотрения замечаний, поданных в дополнительных местах или в форме коллективных замечаний, и опубликование в Интернете протокола с целью обеспечить рассмотрение замечаний в конкретно установленные сроки.

27. Укажите адреса соответствующих вебсайтов, если таковые имеются:

<http://kormoran.vlada.cz>
www.vlada.cz

СТАТЬЯ 9

28. Перечислите законодательные, нормативные и другие меры по осуществлению положений статьи 9, касающихся доступа к правосудию.

Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, влечет за собой, в частности, возможность оспаривания законности действий или бездействия административных органов в независимом и беспристрастном органе, созданном в соответствии с законом. В Чешской Республике такими органами являются только суды, поскольку никаких специальных органов (например, экологических трибуналов) в соответствии с законом создано не было. Таким образом, область доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, является частью общего регулирования административной юстиции. 1 января 2003 года в этой области вступил в силу Закон № 150/2002 Coll. о Кодексе административной юстиции.

Применительно к осуществлению статьи 9 Конвенции ключевые положения касаются, помимо обжалования бездействия, процедуры подачи жалобы на решение административного органа в соответствии с разделом 65 *et seq.* Кодекса административной юстиции. Право на иск предоставляется также лицам, имеющим право участвовать в разбирательстве в рамках административного органа в соответствии со специальным законом; однако такое разбирательство не связано с основными, объективными правами лица, которому предоставлен статус стороны в разбирательстве. Специальное право на преследование в судебном порядке с целью защиты общественных интересов предоставлено законом верховному государственному прокурору (пункт 2 раздела 6б), а также принадлежит лицу, обладающему четко определенными полномочиями в соответствии с особым распоряжением или международным соглашением, являющимся частью закона.

С положениями пункта 5 статьи 9 Конвенции также тесно связан институт омбудсмена. Он был создан в Скандинавии и получил распространение, среди прочих, в странах Центральной и Восточной Европы. В Чешской Республике деятельность омбудсмена регулируется Законом № 349/1999 Coll. об уполномоченном по правам человека (омбудсмене) с поправками, внесенными в него Законом № 265/2001 Coll. Как и в большинстве других стран, должность омбудсмена является парламентской: омбудсмен

избирается Палатой депутатов и подотчетен ей. Хотя омбудсмен не принимает юридически обязательных решений, его деятельность (расследование отдельных дел, право требовать предоставления правовой помощи, вынесение рекомендаций и т.д.) и неофициальность процедуры (бесплатная подача петиций и т.д.) несомненно представляют собой механизм, направленный на устранение или уменьшение финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию в соответствии с пунктом 5 статьи 9 Конвенции.

В отношении третьего компонента Конвенции важно отметить также, что граждане могут направлять просьбы, предложения и жалобы в административные органы. Хартия основных прав и свобод гарантирует право на подачу петиции, которое подробно регламентируется Законом № 85/1990 Coll. о праве на петицию. Жалобы также частично регулируются включенным в Официальный бюллетень правительственным распоряжением № 150/1958 о рассмотрении жалоб, обращений и запросов трудящихся, которое еще не отменено до настоящего времени.

29. Укажите любые препятствия, встретившиеся при осуществлении положений любого из пунктов статьи 9.

В отношении осуществления Конвенции НПО выявили следующие проблемы в области законодательства:

- чрезмерно ограничительное толкование положений о процессуальной правоспособности со стороны органов, обеспечивающих пересмотр решения по суду;
- сложности, с которыми связано обжалование серьезных ошибок в административных решениях;
- нежелание судов признавать положение о приостановлении исполнения решения в случае его обжалования в судебной порядке;
- судебный пересмотр не обеспечивает эффективной правовой защиты от ошибок.

Ограничительное толкование процессуальной правоспособности

Суды обычно заявляют, что для возбуждения иска необходимо обеспечить соблюдение требуемых условий, заключающихся в том, что оспариваемое решение

должно нарушать объективные права истца. Такое нарушение зачастую невозможно установить в случае гражданской ассоциации, поскольку, как правило, без труда может быть доказано, что речь идет лишь о нарушении ее процессуальных прав. Более широкое толкование условий, необходимых для возбуждения иска, несомненно, согласуется с пунктом 3 статьи 9 Конвенции, которая уже стала составной частью национального правопорядка. В этой статье предусмотрено, что для оспаривания действий или бездействия государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде, представители общественности должны иметь доступ к административным или судебным процедурам. Подобные действия или бездействие также означают нарушение основных положений об охране окружающей среды.

Кроме того, Конституционный суд постановил, что право на благоприятную для здоровья человека среду, упомянутое в пункте 1 статьи 35 Хартии, является гарантированным Конституцией правом каждого человека и в силу этого его осуществление должно обеспечиваться законом. Однако судебная практика зачастую расходится с этим постановлением, поскольку судами приняты противозаконные и неконституционные ограничения права на предъявление иска и на пересмотр решения в суде на основании заявления о нарушениях объективных прав истца.

Существенные ошибки в административных решениях

Ограниченный доступ к процедуре судебного пересмотра, упомянутый в предыдущем пункте, препятствует пересмотру административных решений по существу в тех случаях, когда с иском обращаются ассоциации, цель которых заключается в обеспечении охраны природы и ландшафта. Участие ассоциаций в разбирательстве регулируется с учетом положений об охране окружающей среды, а наиболее эффективным методом в данной области является принятие превентивных мер. Возможность выдвижения требования относительно пересмотра решения по существу в случае подачи иска ассоциациями также вытекает из гарантированного Конституцией принципа, согласно которому все стороны спора пользуются в суде равными правами.

Нежелание судов признавать приостанавливающее действие административных мер

Положения раздела 73 Кодекса административной юстиции изначально предполагают соблюдение настолько нечетко сформулированных условий, что в каждом конкретном случае всегда существует возможность найти причину для непризнания приостанавливающего действия. В частности, такое условие для признания приостанавливающего действия, как нанесение непоправимого ущерба истцу, может быть

соблюдено, по мнению многих юристов, только в том случае, если обжалуемое решение повлекло гибельные последствия, т.е. смерть.

Для обеспечения соблюдения требований Конвенции проще всего было бы установить, что жалоба изначально обладает приостанавливающим действием, предусмотрев при этом возможность непризнания приостанавливающего действия председателем суда при наличии определенных условий.

Судебные пересмотры не обеспечивают эффективных средств правовой защиты

Содержащееся в пункте 4 статьи 9 Конвенции требование, согласно которому пересмотр решения должен обеспечивать адекватное и эффективное средство правовой защиты, на практике не соблюдается. Даже в тех случаях, когда истец выигрывает дело, пересмотр не влечет за собой каких-либо практических последствий. Чрезмерная затянутость судебного разбирательства, и прежде всего непризнание приостанавливающего действия жалобы, означают, что успешный исход судебного разбирательства оказывается для истца бесполезным, поскольку, например, обжалованное строительство уже давно завершено, а государственные административные органы не желают исполнять судебное решение. В этой связи не может не удивлять пункт 3 раздела 38 Кодекса административной юстиции, в котором предусмотрено, что предложение о вынесении предварительного судебного запрета не допускается в том случае, если может быть принято решение о том, что жалоба истца имеет приостанавливающее действие. Применительно к тем случаям, когда нормы, регулирующие принятие решения о приостанавливающем действии, определены неоднозначным образом, это означает одновременный отзыв у участников и права на ходатайство о вынесении предварительного судебного запрета, хотя, как и приостанавливающее действие жалобы, предварительный запрет мог бы обеспечить эффективную защиту прав истца.

Таким образом, в Кодексе административной процедуры право на доступ к правосудию определено лишь в общих чертах, поскольку в соответствии с этим документом иск может быть подан лицом, которое заявляет, что его права были ущемлены официальным решением, "в котором его права или обязанности устанавливаются, изменяются, аннулируются или определяются с последующим обязательным действием", а также стороной административного разбирательства, заявляющей, что ее права были нарушены процедурой административного органа в такой степени, что это поможет привести к принятию незаконного решения. Это положение толкуется таким образом, что первое определение должно применяться к заявителям (например, инвесторам), в отношении прав которых решение выносится "непосредственно", а вторая формулировка должна применяться к другим сторонам,

включая ассоциации. Следовательно, теоретически сохраняется концепция, согласно которой ассоциации могут добиться возбуждения иска лишь в том случае, если их процессуальные права были нарушены в рамках административного разбирательства, в котором они участвовали, в такой степени, что это могло бы, по мнению суда, привести к принятию незаконного решения. Судебная практика не является единообразной; в ней встречаются как случаи, когда суды стремятся отклонить иск ассоциации "любой ценой" и не рассматривают его по существу, так и случаи, когда суды выносят решения по таким искам, в которых рассмотрены вопросы существа, и применяют широкое толкование условий для предоставления права на возбуждение иска.

Положения раздела 66 Кодекса административной юстиции о возможности возбуждения иска в интересах общества по-прежнему применимы исключительно к верховному государственному прокурору. После того, как Конвенция вступит в силу, это положение должно измениться.

Формулировка условий для признания приостанавливающего действия жалобы однозначно остается неадекватной и фактически препятствует эффективной защите интересов общества в суде, поскольку они изначально не могут быть соблюдены в том случае, если истцом является ассоциация; вкпе с тем, что судебные разбирательства растягиваются на несколько лет, это означает, что нередко решение аннулируется тогда, когда права уже были нарушены.

30. Предоставьте дополнительную информацию в отношении практического применения положений, касающихся доступа к правосудию в соответствии со статьей 9, например, существуют ли какие-либо статистические данные о правосудии в вопросах окружающей среды и есть ли какие-либо механизмы оказания помощи для устранения или сокращения финансовых или других барьеров, препятствующих доступу к правосудию.

Основная проблема в отношении правовой защиты в вопросах, касающихся окружающей среды (а также в целом), по-прежнему связана с медленной работой судов, затянутостью принятия решений по отдельным делам и значительной процентной долей решений, выносимых на втором уровне обжалования.

Осуществляется статистический контроль за числом уголовных правонарушений в области окружающей среды, который свидетельствует о нарастающей тенденции. В 2002 году в Уголовный кодекс была внесена поправка (Закон № 134 от 15 марта 2002 года о внесении поправки в Закон № 140/1961 Coll., Уголовный кодекс), в которой

более конкретно определены элементы уголовных правонарушений. Свежих статистических данных не имеется.

Показателем может также служить деятельность Чешской экологической инспекции.

Деятельность ЧЭИ в 1993-2003 годах

Вид деятельности	1993	1996	1998	1999	2001	2002	2003
Количество инспекций, ревизий и контрольных мероприятий	10 427	14 505	15 182	16 125	19 454	17 774	18 359
Принятие решений в рамках административных процедур	7 808	10 940	9 192	7 380	9 375	7 971	3 186
Заключения для других государственных административных органов	6 586	7 336	7 443	8 259	9 592	10 264	10 845
Участие в последующих мероприятиях в связи с авариями	320	171	175	112	104	252	159
Рассмотрение жалоб, уведомлений и запросов	421	628	737	712	764	864	1 253

31. Укажите адреса соответствующих вебсайтов, если таковые имеются:

www.env.cz

www.cizp.cz

32. Укажите, когда это уместно, каким образом осуществление Конвенции содействует защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния.

Процесс ратификации Конвенции и внесение связанных с этим поправок в национальное законодательство, несомненно, содействовали достижению целей Конвенции. Тем не менее необходимо и далее обеспечивать тщательный контроль за текущей практикой в интересах демократизации деятельности в области окружающей среды.

Выводы и рекомендации

1. Создать механизм для контроля за ходом осуществления Конвенции при участии всех затрагиваемых сторон (сектора и группы с особыми интересами).

2. Создать неофициальный канал прохождения информации от НПО к МОС по вопросам, касающимся слабых сторон, негативного опыта и неверного толкования законов, а также рациональных практических методов, при условии распространения этой информации среди соответствующих секторов (законодательство, последовательное управление государственными административными органами на систематизированной основе, сохранение природы, информатика и т.д.). Определенную роль в предоставлении информации, поступающей от НПО, потенциально могла бы сыграть организация "Зеленый круг".
3. Обеспечить более активное вовлечение МОС в толкование законов и последовательное руководство в интересах осуществления статей 4, 5, 6 и 7 Конвенции в рамках правительственных бюллетеней.
4. Улучшить положение в области активного предоставления данных в соответствии со статьей 5 Конвенции.
5. Более активно применять на практике принципы участия общественности (своевременность, понятность, учет замечаний) на основе использования потенциала последовательного руководства и профессиональной подготовки сотрудников государственных административных учреждений.
6. Обеспечить открытость процесса подготовки законопроектов для общественности, например путем внесения соответствующей поправки в законодательные нормы, регулирующие деятельность правительства.
7. Повышать эффективность правовой защиты, например на основе проведения учебных курсов для судей. В сотрудничестве с МОС и министерством юстиции можно обеспечить включение природоохранных вопросов в программы обучения и текущей подготовки судей.
8. Провести анализ влияния реформы государственной администрации на качество и беспристрастность процессов принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в том числе в отношении неэффективности взаимосвязей между местными органами власти и государственной администрацией, роли МОС в качестве апелляционного органа и разработки мер по исправлению положения.
