



**Экономический  
и Социальный Совет**

Distr.: General  
22 May 2008  
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

Третье совещание

Рига, 11-13 июня 2008 года

Пункт 6 (b) предварительной повестки дня

Процедуры и механизмы, способствующие осуществлению Конвенции:

Механизм соблюдения

**Доклад Комитета по вопросам соблюдения<sup>1</sup>**

Настоящий документ подготовлен Комитетом по вопросам соблюдения в соответствии с указаниями, изложенными в разделе X решения I/7 Совещания Сторон о рассмотрении соблюдения (ЕСЕ/МР.РР/2/Add.8).

---

<sup>1</sup> Настоящий документ был представлен в указанный выше срок, с тем чтобы было время для проведения консультаций между соответствующими сторонами после девятнадцатого совещания Комитета по вопросам соблюдения (5-7 марта 2008 года) (см. разделы II и III настоящего доклада и соответствующие добавления к нему).

V.08-53779 (R) 060608 100608

**\*0353779\***

GE.08-22980

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение .....	1-2	3
I. Вопросы, касающиеся функционирования механизма соблюдения и Комитета	3-17	3
II. Представления, обращения и сообщения, касающиеся несоблюдения Сторонами положений Конвенции .....	18-50	7
III. Выполнение решений, ранее принятых Совещанием Сторон относительно соблюдения Конвенции отдельными Сторонами .....	51-53	16
IV. Общие вопросы соблюдения .....	54-68	16
V. Требования в отношении отчетности .....	69-83	22
VI. Прочие вопросы .....	84	25
Приложение		
Положения Конвенции, соблюдение которых, как утверждается или как было установлено, не было обеспечено .....		26

## Введение

1. На своем первом совещании Стороны Конвенции своим решением I/7 о рассмотрении соблюдения учредили Комитет по вопросам соблюдения Конвенции и согласовали его структуру и функции, а также процедуры рассмотрения соблюдения. Работа Комитета в период с 2002 по начало 2005 года была рассмотрена Сторонами на их втором совещании (Алматы, Казахстан, май 2005 года). На этом совещании Стороны приняли решение II/5 о рассмотрении соблюдения, а также ряд решений по вопросам соблюдения Конвенции отдельными Сторонами.
2. Настоящий доклад подготовлен Комитетом в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 и пунктом 1 решения II/5 Совещания Сторон.

## I. Вопросы, касающиеся функционирования механизма соблюдения и Комитета

### Членский состав

3. На своей первой сессии Совещание Сторон избрало на основе консенсуса восемь членов Комитета, приняв во внимание справедливое географическое распределение членского состава и разнообразие их опыта (ECE/MP.PP/2, пункты 44-50).
4. На своей второй сессии Совещание Сторон переизбрало четверых членов Комитета еще на один срок и избрало двух новых членов вместо двух членов Комитета, сложивших свои полномочия к моменту созыва второго совещания Сторон (ECE/MP.PP/2005/2, пункты 52-53).
5. Один из членов Комитета вышел из его состава в марте 2006 года и был в апреле того же года заменен новым членом в соответствии с процедурой, изложенной в пункте 10 приложения к решению I/7 (ECE/MP.PP/WG.1/2006/2, пункт 55, и ECE/MP.PP/C.1/2006/4, пункт 2).
6. В настоящее время членами Комитета являются г-н Мераб Барбакадзе (Грузия), г-н Ежи Ендроска (Польша), г-н Вейт Костер (Дания), г-жа Светлана Кравченко (Украина), г-н Герхард Лойбл (Австрия), г-н Вадим Ней (Казахстан), г-н Шандор Фёлёп (Венгрия) и г-н Йонас Эббесон (Швеция). Г-н Костер остается в должности Председателя, а г-жа Кравченко – в должности заместителя Председателя Комитета.

### Совещания

7. С момента своего создания Комитет провел девятнадцать совещаний, одно из которых состоялось непосредственно перед началом второго совещания Сторон (май 2005 года, Алматы, Казахстан), а еще 11 – в последующий период. Доклады о работе совещаний размещены на веб-сайте Комитета ([www.unece.org/env/pp/compliance.htm](http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm)):

восьмое совещание (22-25 мая 2005 года) – ECE/MP.PP/C.1/2005/4;  
девятое совещание (12-14 октября 2005 года) – ECE/MP.PP/C.1/2005/6;  
десятое совещание (5-7 декабря 2005 года) – ECE/MP.PP/C.1/2005/8;

одиннадцатое совещание (29-31 марта 2006 года) – ECE/MP.PP/C.1/2006/2;  
двенадцатое совещание (14-16 июня 2006 года) – ECE/MP.PP/C.1/2006/4;  
тринадцатое совещание (4-6 октября 2006 года) – ECE/MP.PP/C.1/2006/6;  
четырнадцатое совещание (13-15 декабря 2006 года) –  
ECE/MP.PP/C.1/2006/8;  
пятнадцатое совещание (21-23 марта 2007 года) – ECE/MP.PP/C.1/2007/2;  
шестнадцатое совещание (13-15 июня 2007 года) – ECE/MP.PP/C.1/2007/4;  
семнадцатое совещание (26-28 сентября 2007 года) – ECE/MP.PP/C.1/2007/6;  
восемнадцатое совещание (28-30 ноября 2007 года) –  
ECE/MP.PP/C.1/2007/8;  
девятнадцатое совещание (5-7 марта 2008 года) – ECE/MP.PP/C.1/2008/2.

8. За исключением десятого и двенадцатого совещаний, на которых отсутствовал один из членов, все остальные совещания Комитет провел в полном составе. На совещаниях присутствовал также ряд наблюдателей, в том числе от Сторон, соблюдение Конвенции которыми было предметом обсуждения в Комитете, и от неправительственных организаций (НПО).

### **Процедуры работы**

9. Комитет продолжал использовать процедуры работы, определенные им в период 2002-2005 годов на основе решения I/7, которым Стороны дали положительную оценку на своем втором совещании. В течение нынешнего межсессионного периода Комитет внес в них некоторые коррективы. Эти коррективы, нашедшие отражение в докладах о работе совещаний Комитета и в своде правил его работы, размещенном на веб-сайте, в общих чертах изложены ниже.

10. В целях обеспечения прозрачности и предсказуемости применяемых процедур Комитет уточнил, что проект его выводов и рекомендаций будет предаваться гласности по соответствующей просьбе после его препровождения затрагиваемой Стороне или Сторонам и, в надлежащих случаях, авторам сообщения. Аналогичным образом, любые замечания, полученные от затрагиваемой Стороны или Сторон или от авторов сообщения, будут предаваться гласности по соответствующей просьбе, если те, кто направил замечания, не попросят воздержаться от этого до истечения периода представления замечаний; в этом случае они будут препровождаться только членам Комитета и не будут предоставляться в распоряжение других Сторон, а также не будут доступны для общественности в течение этого периода. В конце периода представления замечаний в соответствии с положениями главы VIII приложения к решению I/7 как проект выводов и рекомендаций, так и любые замечания по нему будут предоставляться в распоряжение общественности (ECE/MP.PP/C.1/2005/8, пункт 25).

11. В свете переписки с авторами некоторых сообщений по поводу предварительных этапов обработки сообщений Комитет рассмотрел теоретическую возможность отзыва авторами своего сообщения. В предварительном порядке он пришел к выводу, что в подобном случае Комитет будет иметь определенную гибкость при принятии решения о том, рассматривать или не рассматривать сообщение (ECE/MP.PP/C.1/2005/8, пункт 19).

12. Руководствуясь соображениями эффективности и оперативности, Комитет продолжал использовать процедуру проведения консультаций среди своих членов и принятия некоторых решений посредством переписки по электронной почте (МР.РР/С.1/2004/4, пункты 39-40, и ЕСЕ/МР.РР/2005/13, пункт 9). В этой связи он постановил дополнительно использовать в соответствующих случаях более простую процедуру в отношении отдельных решений, не имеющих существенно важных последствий (например, определение вопросов, которые ставятся перед соответствующей Стороной при препровождении сообщения, или внесение редакционных изменений в проекты текстов). В таких случаях предложение, распространяемое от имени Председателя, будет одобряться по умолчанию, если ни один из членов Комитета не выскажет возражений по нему в течение конкретно установленного периода времени после его распространения. В то же время обычная процедура принятия решений путем консультаций по электронным каналам на основе четко выраженного согласия по-прежнему будет использоваться в межсессионный период в качестве основного подхода к принятию решений, имеющих значительные последствия с точки зрения существа рассматриваемых вопросов (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/4, пункт 40).

13. Также в интересах большей оперативности Комитет рассмотрел вопрос о том, что ему следует делать в ситуациях, когда корреспонденция, представляемая в качестве сообщения, не содержит какой-либо ссылки на Конвенцию и явно не касается ее соблюдения (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/8, пункт 18). Комитет постановил, что в случае поступления такой корреспонденции секретариату в консультации с Председателем поручается информировать корреспондента о том, что его корреспонденция не будет рассматриваться в качестве сообщения, а также о требованиях, предъявляемых к сообщениям. Секретариат должен сообщать Комитету о любых таких случаях не позднее, чем на следующем совещании Комитета, и представлять ему экземпляры любой поступившей корреспонденции такого рода (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/8, пункты 26-27). Принимая решение об этой процедуре, Комитет отметил, что главным определяющим признаком любого сообщения является то, что оно должно касаться соблюдения Конвенции одной или несколькими Сторонами (пункт 18 приложения к решению I/7).

14. Комитет также обсудил вопрос об участии его членов в различных связанных с Конвенцией инициативах и проектах по наращиванию потенциала. Он пришел к выводу, что их участие в личном качестве в подобных инициативах и проектах в странах, в отношении которых Комитет рассматривает вопросы соблюдения, само по себе не создает конфликта интересов, однако в отдельных случаях такое участие в определенных видах деятельности может привести к возникновению конфликта интересов на более позднем этапе (например, экспертная помощь в разработке законодательного акта, если этот акт впоследствии выносится на рассмотрение Комитета). Вместе с тем Комитет постановил, что при возникновении подобных ситуаций будут применяться стандартные процедуры, и соответствующие члены Комитета должны будут уведомлять Комитет о любом возможном конфликте интересов (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2007/4, пункт 28).

15. Комитет продолжал уделять пристальное внимание различию между применением критериев приемлемости, изложенных в пункте 20 приложения к

решению I/7, и учетом того, насколько авторы сообщения использовали внутренние средства правовой защиты, о которых говорится в пункте 21 приложения к решению I/7 (см. ECE/MP.PP/2005/13, пункты 15 и 21). Последнее положение он трактует как предоставляющее ему возможность не рассматривать сообщение – даже приемлемое в том смысле, что оно не может быть отклонено на основании критериев, изложенных в пункте 20, – если, по его мнению, были недостаточно использованы имеющиеся внутренние средства правовой защиты, применение которых не затягивается неоправданно и которые представляются обеспечивающими эффективные и достаточные средства удовлетворения (см., например, ECE/MP.PP/C.1/2007/8, пункт 15). Стремясь учитывать в связи с процедурными аспектами своей работы принцип эффективного использования ограниченных ресурсов, Комитет придает важное значение возможности воздерживаться от рассмотрения таких сообщений.

16. Перед Комитетом также стояла задача совместить необходимость географически сбалансированного подхода к вопросам соблюдения (т.е. распределения своего внимания между Сторонами пропорционально имеющимся проблемам соблюдения) со своей обязанностью рассматривать все представляемые сообщения в соответствии с согласованными процедурами. Актуальность данного вопроса наглядно подтверждается тем, что из первых 20 сообщений 5 касались одной и той же Стороны, причем 4 из них поступили от одной и той же организации. Комитет исходит из того, что это не означает необходимости автоматически посвятить одной Стороне 25 процентов всех усилий Комитета, и пытается решить данный вопрос с помощью комплексного подхода к вопросам соблюдения Конвенции той Стороной, в отношении которой поступил ряд сообщений. Принцип географической сбалансированности должен учитываться при принятии решения о рассмотрении того или иного случая по существу. Это, однако, не меняет того факта, что направление деятельности Комитета во многом диктуется поступающими сообщениями.

17. На своих двенадцатом и тринадцатом совещаниях Комитет вкратце обсудил свою роль в связи с рассмотрением выполнения решений Совещания Сторон относительно соблюдения Конвенции конкретными Сторонами (ECE/MP.PP/C.1/2006/4, пункт 33, и ECE/MP.PP/C.1/2006/6, пункт 32), но ввиду недостатка времени и наличия другой работы не стал заниматься этим подробно. Комитет отмечает, что в пункте 2 решения II/5 Совещания Сторон (СС) Комитету было поручено "предоставлять соответствующим Сторонам в случае необходимости консультационную помощь и содействие", но что в отличие от процедур, применяемых Комитетом в отношении представлений, обращений и сообщений до их препровождения Совещанию Сторон (стадия "до Совещания Сторон"), применительно к действиям, следующим за принятием решения СС (стадия "после Совещания Сторон"), от Совещания Сторон не получено практически никаких указаний по таким аспектам, как сроки ответа, открытость переписки или участие Стороны или представителей общественности, направивших исходное представление или сообщение, в связи с которым имели место соответствующие действия до Совещания Сторон. Комитет не стал дополнять свои процедуры работы новыми положениями на этот счет и исходит из того, что на стадии после Совещания Сторон должны применяться в целом те же принципы, что и на стадии, предшествующей Совещанию Сторон.

## II. Представления, обращения и сообщения, касающиеся несоблюдения Сторонами положений Конвенции

18. До настоящего времени ни одна из Сторон не заявила о непризнании той части механизма соблюдения, которая позволяет выносить на рассмотрение Комитета сообщения представителей общественности.

19. Со времени своего учреждения Комитет получил одно представление от Стороны в отношении соблюдения Конвенции другой Стороной и 23 сообщения от общественности, из которых 12 поступили в период между седьмым и девятнадцатым совещаниями Комитета. Шесть из этих 23 сообщений исходили от индивидуальных представителей общественности, а остальные были представлены от имени НПО. Ни одна из Сторон не делала представлений относительно своего собственного соблюдения, а секретариатом не было направлено ни одного обращения<sup>2</sup>. Таблица с указанием того, в связи с какими положениями имели место утверждения и/или заключения о несоблюдении, приведена в приложении к настоящему докладу.

20. Все сообщения были рассмотрены на предмет установления их приемлемости. Из 12 сообщений, рассмотренных после второго совещания Сторон, одно было сочтено неприемлемым из-за отсутствия однозначной и конкретной информации, подтверждающей наличие связи с тем или иным положением Конвенции (АССС/С/2005/14 (Польша)), а в отношении еще одного Комитет решил, что оно было представлено до того, как были в достаточной степени использованы внутренние средства правовой защиты (АССС/С/2007/19 (Соединенное Королевство)).

21. Комитет провел рассмотрение и сделал выводы, а также в ряде случаев вынес рекомендации по существу девяти<sup>3</sup> сообщений, три из которых<sup>4</sup> были представлены до подготовки доклада Комитета второму совещанию Сторон (и поэтому нашли отражение в цифрах, приведенных в этом докладе). В пяти случаях<sup>5</sup> Комитет констатировал несоблюдение, причем в одном из них<sup>6</sup> соответствующая Сторона приняла меры к устранению его причин и более не считается находящейся в состоянии несоблюдения, хотя рассмотрение данного случая еще не завершено. Все решения до настоящего времени были приняты Комитетом на основе консенсуса.

22. По остальным четырем<sup>7</sup> случаям решения пока "не вынесены" в том смысле, что Комитет еще не пришел к каким-либо заключениям относительно того, имеет ли место несоблюдение, поскольку соответствующие Стороны еще

---

<sup>2</sup> Потенциальное обращение секретариата в 2004 году утратило актуальность в свете последующего сообщения АССС/С/2004/5 и поэтому так и не было зарегистрировано в качестве обращения (MP.PP/C.1/2004/6, пункты 14-15).

<sup>3</sup> Относительно соблюдения Конвенции Албанией, Арменией, Бельгией, Венгрией, Данией, Казахстаном, Литвой, Румынией и Европейским сообществом.

<sup>4</sup> Относительно соблюдения Конвенции Арменией, Бельгией и Казахстаном.

<sup>5</sup> Относительно соблюдения Конвенции Албанией, Арменией, Литвой, Казахстаном и Румынией.

<sup>6</sup> Относительно соблюдения Конвенции Румынией.

<sup>7</sup> Относительно соблюдения Конвенции Казахстаном, Соединенным Королевством, Францией и Европейским сообществом.

не представили своих ответов, а отведенные им для этого сроки еще не истекли. В настоящем докладе эти случаи более подробно не рассматриваются и отражены лишь в приложении.

23. В пунктах 27-45 ниже излагаются наиболее важные моменты, касающиеся вышеупомянутых сообщений, а также основные выводы Комитета.

24. Выводы и рекомендации в связи с сообщениями АССС/С/2004/06 (Казахстан), АССС/С/2004/08 (Армения), АССС/С/2005/11 (Бельгия) и АССС/С/2005/12 (Албания) были приняты задолго до третьего совещания Сторон. Рассмотрев их согласно процедуре, изложенной в решении I/7, Комитет, руководствуясь пунктом 36 (b) решения I/7, постановил представить соответствующим Сторонам рекомендации при условии их согласия на вынесение таких рекомендаций. Это было сделано с тем, чтобы безотлагательно рассмотреть поднятые в сообщениях вопросы и иметь возможность доложить Совещанию Сторон о прогрессе в выполнении рекомендаций и, если необходимо, в улучшении соблюдения, который достигнут соответствующими Сторонами в межсессионный период. Сделанные выводы и рекомендации содержатся в добавлениях к докладам соответствующих совещаний Комитета. На своем девятнадцатом совещании Комитет рассмотрел выполнение своих рекомендаций, представленных соответствующим Сторонам на основе полученной от них информации. Заключение и рекомендации, сформулированные по итогам этого рассмотрения, приведены в соответствующих добавлениях к настоящему докладу (ECE/MP.PP/2008/5 Add.1, 2, 3 и 5).

25. Рассмотрение четырех других сообщений Комитет завершил в начале 2008 года. Проанализировав их согласно процедуре, изложенной в решении I/7, он сделал свои выводы и в некоторых случаях вынес рекомендации относительно соблюдения Конвенции соответствующими Сторонами. Они изложены в соответствующих добавлениях к настоящему докладу (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 6, 7 и 10).

26. Сделанные в связи с рассмотрением сообщения АССС/С/2005/13 относительно соблюдения Конвенции Венгрией выводы Комитета о том, что соответствующая Страна не находится в состоянии несоблюдения, отражены в основном тексте доклада о работе одиннадцатого совещания Комитета (ECE/MP.PP/C.1/2006/2, пункты 18-22) в интересах максимально эффективного использования Комитетом имеющегося времени и ввиду их сходства с выводами Комитета по поводу сообщения АССС/С/2004/04.

### **Казахстан**

27. Сообщение АССС/С/2004/06 было направлено жителями Алматы г-жой Гатиной, г-ном Гатиным и г-жой Конюшковой 3 сентября 2004 года. Оно касалось соблюдения Казахстаном своего обязательства согласно пунктам 3 и 4 статьи 9 Конвенции относительно доступа к правосудию в связи с жалобами на отсутствие действий со стороны Управления санитарно-эпидемиологического надзора г. Алматы и Городского территориального управления охраны окружающей среды г. Алматы по обеспечению соблюдения внутреннего природоохранного законодательства при эксплуатации промышленного объекта для складского хранения цемента и угля и производства материалов на основе



цемента. Рассмотрев сообщение в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, Комитет пришел к выводу, что Казахстаном не были выполнены требования пункта 4 статьи 9 в совокупности с пунктом 3 статьи 9. Отметив согласие соответствующей Стороны с тем, чтобы Комитет принял меры, указанные в пункте 37 (b) приложения к решению I/7, Комитет, руководствуясь пунктом 36 приложения к решению I/7 и принимая во внимание рекомендации, изложенные в решении II/5a Совещания Сторон, сформулировал ряд рекомендаций этой Стороне, подлежащих выполнению в период до третьего Совещания Сторон. Выводы и рекомендации Комитета содержатся в добавлении к докладу о работе его двенадцатого совещания (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1). Комитет предложил Стороне включить в доклад Совещанию Сторон, который должен быть подготовлен ею в соответствии с пунктом 8 решения II/5a Совещания Сторон, информацию о принятых мерах по выполнению этих рекомендаций.

28. Десятого мая 2007 года казахская НПО "Зеленое спасение" представила сообщение АССС/С/2007/20 относительно соблюдения Казахстаном пункта 1 статьи 3 и пункта 3 статьи 9. В сообщении содержались утверждения об отсутствии действий по выработке в соответствии с требованиями национального законодательства положения о порядке участия общественности, а также об отказе судов принимать к рассмотрению жалобы на бездействие правительства.

29. Комитет счел, что хотя сообщение является потенциально приемлемым, поднятые в нем вопросы могут быть более эффективно рассмотрены в контексте выполнения соответствующей Стороной рекомендаций, содержащихся в решении II/5a Совещания Сторон. Он предложил соответствующей Стороне и автору сообщения применить данный этот подход, что не встретило у них возражений. В этой связи Комитет призвал соответствующую Сторону уделить поднятым в данном сообщении вопросам существа внимание в докладе, который должен быть подготовлен ею в соответствии с пунктом 8 решения II/5a.

30. На своем девятнадцатом совещании Комитет проанализировал выполнение соответствующей Стороной его рекомендаций, выдвинутых при рассмотрении соблюдения, поводом для которого послужило сообщение АССС/С/2004/06, на основе информации, указанной данной Стороной в своем национальном докладе об осуществлении (ECE/MP.PP/IR/2008/KAZ) и в докладе, представленном ею согласно пункту 8 решения II/5a Совещания Сторон. Рассмотрев эти доклады, Комитет пришел к выводу, что, хотя в выполнении рекомендаций имел место определенный прогресс, соответствующей Стороне все еще не удалось обеспечить соблюдение пункта 4 статьи 9 в совокупности с пунктом 3 статьи 9, в частности, с точки зрения практических возможностей подачи жалоб на бездействие властей. Поэтому Комитет сформулировал ряд рекомендаций Совещанию Сторон. Выводы и рекомендации Комитета изложены в добавлении к настоящему докладу (ECE/MP.PP/2008/5/Add.5).

#### **Армения**

31. Сообщение АССС/С/2004/08, направленное 20 сентября 2004 года тремя армянскими НПО – Центром регионального развития/"Трансперенси интернэшнл–Армения", Армянским центром защиты прав человека им. Сахарова и Армянским ботаническим обществом, касалось соблюдения Арменией своих

обязательств согласно пунктам 1 и 2 статьи 4, пунктам 1-5 и 7-9 статьи 6, статьи 8 и пункта 2 статьи 9 Конвенции. В сообщении шла речь о доступе к информации и участии общественности в принятии решений, касающихся внесения изменений в функциональное зонирование и землеотвод, а также сдачи в аренду некоторых земельных участков в сельскохозяйственном районе Сады Далмы, а также о доступности соответствующих процедур обжалования. Рассмотрев данное сообщение в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, Комитет счел, что Армения не выполнила требования пунктов 1 и 2 статьи 4, пункта 1 (а) статьи 6 в совокупности с пунктом 20 приложения I и в связи с этим также пунктов 2-5 и 7-9 статьи 6, статьи 7 и пунктов 2-4 статьи 9. Отметив согласие соответствующей Стороны с тем, чтобы Комитет принял меры, указанные в пункте 37 (b) приложения к решению I/7, Комитет, руководствуясь пунктом 36 приложения к решению I/7, сформулировал ряд рекомендаций, подлежащих выполнению в период до третьего совещания Сторон. Выводы и рекомендации Комитета изложены в добавлении к докладу о работе его одиннадцатого совещания (ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1).

32. На своем девятнадцатом совещании Комитет рассмотрел выполнение соответствующей Стороной его рекомендаций, основываясь на информации, которая была приведена этой Стороной в ее национальном докладе об осуществлении (ECE/MP.PP/IR/2008/ARM) и в докладе, представленном ею по просьбе Комитета (ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, пункт 46). Он приветствовал меры, принятые соответствующей Стороной во исполнение этих рекомендаций. Вместе с тем Комитет отметил, что представленная Стороной информация об осуществлении выводов и рекомендаций носила общий характер и не позволяла Комитету предметно оценить качественный прогресс, достигнутый в выполнении отдельных рекомендаций, в частности касавшихся разработки конкретных процедур и обеспечения того, чтобы решения по вопросам, охватываемым статьями 6 и 7, принимались в соответствующих формах.

33. Приветствуя прогресс, достигнутый соответствующей Стороной, Комитет тем не менее не счел возможным прийти к заключению о том, что данная Страна более не находится в состоянии несоблюдения Конвенции. Он сформулировал ряд рекомендаций Совещанию Сторон. Выводы и рекомендации Комитета изложены в добавлении к настоящему докладу (ECE/MP.PP/2008/5/Add.2).

#### **Бельгия**

34. Сообщение АССС/С/2005/11, направленное 3 января 2005 года бельгийской НПО "Бонд бетер леефмиле Фландерен ФЗВ", касалось соблюдения Бельгией своих обязательств согласно пункту 5 статьи 2, пункту 1 статьи 3 и пунктам 1-4 статьи 9 Конвенции в связи с требованиями, касающимися правосубъектности природоохранных НПО при рассмотрении судебными органами Бельгии дел, связанных с разрешениями на строительство и решениями по планированию. Рассмотрение данного сообщения в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, не убедило Комитет в несоблюдении Конвенции Бельгией, в частности потому, что все судебные решения, представленные авторами сообщения, касались дел, возбужденных до того, как Конвенция вступила в силу для Бельгии. Вместе с тем Комитет отметил, что

если в практику соответствующих судов не будут внесены изменения, то это приведет к несоблюдению Бельгией пунктов 2-4 статьи 9. В этой связи Комитет с согласия соответствующей Стороны сформулировал для нее ряд рекомендаций. Выводы и рекомендации Комитета изложены в добавлении к докладу о работе его двенадцатого совещания (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2).

35. Восьмого февраля 2008 года правительство Бельгии представило Комитету обновленную информацию о ходе осуществления рекомендаций. Среди принятых мер по их выполнению были проведение в апреле 2006 года "круглого стола" с участием депутатов парламента; внесение нового законопроекта о поправках к закону о Государственном совете, наделяющего НПО правом возбуждения коллективных судебных исков, который в настоящее время рассматривается парламентом; усилия по продвижению новой законодательной инициативы, касающейся правосубъектности НПО в контексте пункта 3 статьи 9; а также включение Конвенции в программы профессиональной подготовки для магистратов и юристов на 2006 и 2007 годы.

36. Комитет с удовлетворением отмечает инициативы, предпринятые Бельгией для содействия осуществлению Конвенции в вопросах, касающихся доступа к правосудию, и считает их эффективным способом выполнения рекомендаций, сформулированных Комитетом в ходе рассмотрения сообщения АССС/С/2005/11. Он также приветствует конструктивный подход, проявленный Бельгией в процессе рассмотрения хода соблюдения ею Конвенции.

37. Информация о рассмотрении Комитетом вопроса о выполнении Бельгией его рекомендаций содержится в добавлении к настоящему докладу (ECE/MP.PP/2008/5/Add.3).

#### **Албания**

38. Сообщение АССС/С/2005/12, направленное албанской НПО "Союз по защите залива Влёра" (встречается также перевод "Гражданский альянс в защиту Влёрской бухты") 27 апреля 2005 года, касалось соблюдения Албанией своих обязательств согласно пункту 2 статьи 3, пункту 2 статьи 6, а также статье 7 Конвенции в связи с принятием решений о планировании промышленной зоны, включающей наряду с другими объектами нефте- и газопроводы, нефтехранилища, три теплоэлектростанции и нефтеперерабатывающий завод вблизи лагуны Нарта. Рассмотрев сообщение в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, Комитет пришел к выводу, что Албания не выполнила требований пункта 1 статьи 3, пунктов 3, 4 и 8 статьи 6, а также статьи 7. Отметив согласие соответствующей Стороны с тем, чтобы Комитет принял меры, указанные в пункте 37 (b) приложения к решению I/7, Комитет, руководствуясь пунктом 36 приложения к решению I/7, сформулировал ряд рекомендаций данной Стороне, подлежащих выполнению, в частности, в период до третьего Совещания Сторон. Выводы и рекомендации Комитета изложены в добавлении к докладу о работе его шестнадцатого совещания (ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1).

39. На своем девятнадцатом совещании Комитет рассмотрел выполнение его рекомендаций соответствующей Стороной, основываясь на информации, которая была приведена этой Стороной в ее национальном докладе об осуществлении (ECE/MP.PP/IR/2008/ALB) и в докладе, представленном ею по просьбе Комитета

(ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, пункт 100). Он приветствовал меры, принятые данной Стороной во исполнение рекомендаций, которые, по его мнению, свидетельствовали о некотором прогрессе в обеспечении соблюдения пункта 1 статьи 3, а также статей 6 и 7. Вместе с тем он счел преждевременным делать вывод о том, что соответствующая Сторона более не находится в состоянии несоблюдения Конвенции, поскольку план действий и другие соответствующие меры лишь начинают осуществляться и Сторона имела в своем распоряжении лишь полгода для выполнения соответствующих рекомендаций.

40. Комитет сформулировал ряд рекомендаций Совещанию Сторон. Выводы и рекомендации Комитета изложены в добавлении к настоящему докладу (ECE/MP.PP/2008/5/Add.1).

### **Венгрия**

41. Сообщение АССС/С/2005/13, направленное венгерской НПО "Группа по борьбе за чистый воздух" 18 мая 2005 года, касалось соблюдения Венгрией своих обязательств согласно пунктам 4 и 7 статьи 6 и пунктам 2 и 3 статьи 9 Конвенции в связи с внесением поправок в Закон об общественных интересах и развитии сети скоростных автомагистралей. Поправки к этому закону упоминались, но не были рассмотрены в выводах и рекомендациях Комитета, касающихся сообщения АССС/С/2004/04 (ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4). Рассмотрев это сообщение в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, Комитет не счел, что изменения, внесенные в законодательство после того, как он сделал свои выводы в отношении сообщения АССС/С/2004/04, так повлияли на возможность осуществления общественностью своих прав согласно Конвенции, что Венгрия более не находится в состоянии соблюдения Конвенции. Вместе с тем он отметил, что последствия поправок к законодательству с точки зрения соблюдения Конвенции могут зависеть от их практического применения. Поэтому Комитет постановил рекомендовать правительству Венгрии периодически рассматривать данный вопрос. Выводы Комитета отражены в докладе о работе его одиннадцатого совещания (ECE/MP.PP/C.1/2006/2, пункты 18-22).

### **Румыния**

42. Сообщение АССС/С/2005/15, направленное 5 июля 2005 года румынской НПО "Альбурнус майор", касалось соблюдения Румынией своих обязательств согласно пунктам 3, 4, 6, 7 и 8 статьи 6 Конвенции в связи с принятием решений об оценке экологических последствий проекта по открытой добыче золота на месторождении Розиа Монтана. Рассмотрев информацию, представленную соответствующими сторонами, Комитет решил воздержаться от выработки выводов и рекомендаций по данному сообщению в части, касающейся процесса принятия решений, до завершения вышеупомянутой процедуры согласования экологических аспектов. В то же время он решил в ходе рассмотрения сообщения отдельно проанализировать поднятые его авторами вопросы общего характера, касающиеся конфиденциального характера результатов оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Рассмотрев данный аспект сообщения в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, Комитет пришел к заключению о несоблюдении Румынией

требований пункта 1 статьи 4 в совокупности с пунктом 4 статьи 4, а также пункта 6 статьи 6 в совокупности с пунктом 4 статьи 4 в связи с изданием административных инструкций о частичном ограничении доступа к документации ОВОС как предмету интеллектуальной собственности, не предназначенному для открытого распространения. Проект своих выводов и рекомендаций на этот счет он направил соответствующей Стороне и авторам сообщения, предложив им высказать свои замечания. Соответствующая Сторона в ответ проинформировала Комитет об изменениях, внесенных в упомянутые административные инструкции семь месяцев назад, когда рассмотрение соблюдения еще не было завершено. Комитет, выразив сожаление в связи с тем, что эта информация не была представлена ранее, пришел к выводу, что соответствующая Сторона более не находится в состоянии несоблюдения вышеупомянутых положений в связи с регулированием доступа к документации ОВОС. Выводы Комитета изложены в добавлении к настоящему докладу (ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.7).

#### **Литва**

43. Сообщение АССС/С/2006/16, направленное литовской НПО – ассоциацией "Община Казокискес" – 13 марта 2006 года, касалось соблюдения Литвой своих обязательств согласно статье 6 и пункту 2 статьи 9 Конвенции в связи с принятием решения о создании свалки в селе Казокискес, Литва. Рассмотрев данное сообщение в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, Комитет пришел к выводу о несоблюдении Литвой требований пунктов 2, 3 и 7 статьи 6. Руководствуясь пунктом 35 приложения к решению I/7, Комитет сформулировал ряд рекомендаций Сопредседателю Сторон. Выводы и рекомендации Комитета изложены в добавлении к настоящему докладу (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6).

#### **Европейское сообщество**

44. Сообщение АССС/С/2006/17, направленное литовской НПО – ассоциацией "Община Казокискес" – 12 июня 2006 года, касалось соблюдения Европейским сообществом своих обязательств согласно пунктам 2 и 4 статьи 6, а также пункту 2 статьи 9 Конвенции в связи с Директивой Совета 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года о комплексном предотвращении и контроле загрязнения (Директива КПКЗ) и решением Европейской комиссии принять участие в финансировании проекта по созданию свалки в Казокискесе, Литва. Рассмотрев данное сообщение согласно процедуре, изложенной в разделе VI приложения к решению I/7, Комитет не счел, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения Конвенции. Выводы Комитета изложены в добавлении к настоящему докладу (ECE/MP.PP/C.1/2008/5/Add.10).

#### **Дания**

45. Сообщение АССС/С/2006/18, направленное 3 декабря 2006 года г-ном Сореном Виум-Андерсеном, касалось соблюдения Данией своих обязательств согласно пункту 3 статьи 9 Конвенции в связи с обеспечением наличия процедуры для подачи жалоб на якобы ненадлежащее выполнение Данией директивы Европейского сообщества 79/409/ЕЕС об охране диких птиц. Рассмотрев данное сообщение согласно процедуре, изложенной в разделе VI

приложения к решению I/7, Комитет не счел, что соответствующая Сторона находится в состоянии несоблюдения Конвенции. Выводы Комитета изложены в добавлении к настоящему докладу (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4).

#### **Общие заключения относительно процесса рассмотрения сообщений**

46. Комитет с удовлетворением отмечает, что качество сообщений, поступавших от представителей общественности в данный межсессионный период, оставалось высоким и что в целом представители гражданского общества по-прежнему ответственно подходили к использованию данного механизма.

47. Комитет также приветствует тот факт, что рабочее взаимодействие со Сторонами, которых касались рассматривавшиеся в связи с сообщениями вопросы соблюдения, носило в основном позитивный характер. Вместе с тем Комитет с некоторой озабоченностью отмечает, что Стороны зачастую не соблюдают сроки, установленные в решении I/7. Комитет настоятельно призывает Стороны соблюдать эти сроки, с тем чтобы он мог выполнять свои задачи своевременно и эффективно. Важно также, чтобы Стороны по просьбе Комитета предоставляли ему всю соответствующую информацию, давая тем самым Комитету возможность рассматривать вопросы со знанием дела. Так, в одном случае затрагиваемая Сторона более шести месяцев не предоставляла имевшуюся у нее принципиально важную информацию по рассматриваемому вопросу соблюдения, из-за чего Комитет был вынужден потратить значительное время на разработку выводов и рекомендаций, не учитывавших эти ключевые сведения.

48. В трех из четырех случаев, в которых Комитет не усмотрел несоблюдения, он тем не менее счел целесообразным внести рекомендации (в одном случае – непосредственно соответствующей Стороне в течение межсессионного периода, в двух других случаях – Совещанию Сторон). При этом он исходил из того, что механизм соблюдения, который ориентирован на содействие и носит несудебный характер, может способствовать более эффективному осуществлению Конвенции даже тогда, когда Комитет приходит к заключению об отсутствии несоблюдения. Кроме того, по мнению Комитета, даже при соблюдении Конвенции возможны ситуации, близкие к состоянию несоблюдения, когда небольшого изменения подхода или, например, появления определенной практики в существующих правовых рамках может быть достаточно для того, чтобы соответствующая Сторона оказалась в состоянии несоблюдения; поэтому в определенных случаях такие рекомендации, равно как и содействие усилиям Стороны по осуществлению Конвенции, могут иметь позитивный профилактический эффект, помогая избежать несоблюдения в будущем. В "межсессионном" случае соответствующая Сторона согласилась как с самой идеей выдвижения Комитетом рекомендаций, так и с содержанием этих рекомендаций. В результате этого рекомендации, разработанные для данного случая Комитетом на основе консультаций с соответствующей Стороной, повлекли за собой ряд действий, которые, по мнению Комитета, будут способствовать более эффективному осуществлению Конвенции этой Стороной и уменьшат возможный риск будущего несоблюдения в связи с вопросом, о котором шла речь.

49. Комитет не настаивает на том, что во всех случаях, когда он не приходит к выводу о несоблюдении, соответствующая Сторона должна считать себя обязанной признавать право Комитета на вынесение рекомендаций или соглашаться с их содержанием. Однако Комитет с сожалением воспринял бы принципиальные возражения Сторон против вынесения Комитетом своих рекомендаций лишь на том основании, что факт несоблюдения отсутствует. Позитивный результат, достигнутый в единственном подобном случае, когда Комитет имел возможность вынести рекомендации, говорит о том, что иначе такая возможность была бы упущена. Кроме того, Комитет призывает Стороны, памятуя о независимом характере Комитета, учитывать различие между согласием на вынесение Комитетом своих рекомендаций и согласием с содержанием этих рекомендаций и признать, что согласие Стороны на вынесение рекомендаций Комитетом имеет определенную ценность даже тогда, когда эта Сторона не вполне приемлет их содержание.

**Рекомендации Совещанию Сторон, касающиеся соблюдения Конвенции отдельными Сторонами**

50. В соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 Комитет рекомендует Совещанию Сторон:

а) принять к сведению основные факты, изложенные в сообщениях, и приветствовать их рассмотрение и оценку Комитетом, о которых говорится в докладах о работе совещаний Комитета и добавлениях к ним (ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1 (Армения), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1 (Казахстан) и 2 (Бельгия), ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1 (Албания), ECE/MP.PP/C.1/2006/2, пункты 18-22 (Венгрия)), а также в четырех добавлениях к настоящему докладу (ECE/MP.PP/ 2008/5/Add.4, 6, 7 и 10 (Дания, Литва, Румыния и Европейское сообщество));

б) приветствовать принятие соответствующими Сторонами, в отношении которых Комитет сделал вывод об отсутствии соблюдения, а также одной Стороной, в отношении которой Комитет не сделал вывода об отсутствии соблюдения, рекомендаций Комитета, сформулированных согласно пункту 36 (b) приложения к решению I/7, а также прогресс, достигнутый соответствующими Сторонами в межсессионный период;

в) одобрить основные выводы Комитета по вопросам соблюдения и принять рекомендации Комитета, изложенные в документах ECE/MP.PP/2008/5/Add.1-7 и 10, а также в пункте 21 доклада о работе его одиннадцатого совещания (ECE/MP.PP/C.1/2006/2);

г) обязаться рассмотреть на своей четвертой сессии выполнение принятых рекомендаций, адресованных конкретным Сторонам, если это будет целесообразным, на основе материалов, представленных Комитетом.

### **III. Выполнение решений, ранее принятых СовеЩанием Сторон относительно соблюдения Конвенции отдельными Сторонами**

51. На своем втором совещании Стороны Конвенции приняли решение II/5 о рассмотрении соблюдения (ECE/MP.PP/2005/2/Add.6), а также решение II/5a о соблюдении Конвенции Казахстаном (ECE/MP.PP/2005/2/Add.7), решение II/5b о соблюдении Конвенции Украиной (ECE/MP.PP/2005/2/Add.8) и решение II/5c о соблюдении Конвенции Туркменистаном (ECE/MP.PP/2005/2/Add.9).

52. Совещание Сторон обязалось провести на своей третьей очередной сессии обзор осуществления упомянутых в решениях II/5a, II/5b и II/5c мер в отношении конкретных Сторон, и в этой связи просило Комитет рассмотреть данный вопрос до этой сессии и сообщить о достигнутом прогрессе в своем докладе.

53. Комитет рассмотрел данный вопрос, в частности на основе представленной тремя вышеупомянутыми Сторонами информации о принятых мерах и о прогрессе, достигнутом в выполнении соответствующих решений о соблюдении. Заключение Комитета изложено в добавлениях к настоящему докладу (ECE/MP.PP/2008/5/Add.5, 8 и 9). Комитет предлагает СовеЩанию Сторон принять эту обновленную информацию к сведению, одобрить заключения и осуществить рекомендации, изложенные в трех добавлениях.

### **IV. Общие вопросы соблюдения**

54. Комитет рассмотрел общие вопросы соблюдения, руководствуясь своим мандатом, изложенным в решении I/7, и во исполнение выраженной в пункте 1 решения II/5 просьбы СовеЩания Сторон провести обзор осуществления общих рекомендаций, содержащихся в этом решении, до третьего совещания Сторон, а также сообщить о достигнутом прогрессе в своем докладе. С этой целью он проанализировал направленные ему сообщения, а также, насколько ему позволяло время, информацию, содержащуюся в национальных докладах об осуществлении и в сводном докладе, и определил ряд вопросов более общего характера (т. е. не ограничивающихся отдельно взятой страной), которые он считает заслуживающими внимания СовеЩания Сторон.

#### **Конфиденциальность информации**

55. Вопрос о конфиденциальности информации в контексте процедур ОВОС поднимался в нескольких сообщениях, а также рассматривался в ряде национальных докладов Сторон об осуществлении. Верное толкование и применение положений об исключениях, содержащихся в пунктах 3 и 4 статьи 4, имеют ключевое значение для предоставления общественности доступа к экологической информации и возможности эффективно участвовать в процессах принятия решений. Как ранее отмечал Комитет в своих выводах и рекомендациях (например, ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, пункт 31), Конвенция нацелена на то, чтобы дать заинтересованной общественности возможность изучать соответствующие детали, с тем чтобы обеспечить информирование и, следовательно, эффективное участие общественности. При рассмотрении



компетентным органом вопроса о том, имеет ли он право отказать в раскрытии экологической информации, круг возможных оснований для такого отказа должен определяться на основе ограничительного подхода, с учетом общественных интересов, которым отвечало бы раскрытие такой информации. В частности, предание гласности материалов ОВОС во всей их полноте должно рассматриваться как правило, а возможность воздержаться от раскрытия части этих материалов – как исключение из правила.

#### **Эффективные способы уведомления**

56. Как видно из представленных Сторонами национальных докладов, существует немало примеров позитивной практики и несколько передовых практических способов, позволяющих эффективно уведомлять заинтересованную общественность о принятии решений. К ним относятся публикация уведомлений в нескольких газетах, использование посреднических услуг местных властей, индивидуальные уведомления, рассылаемые по почте, и уведомление в месте проведения планируемой деятельности или в местах, часто посещаемых представителями заинтересованной общественности. К сожалению, страны, как правило, полагаются лишь на какой-то один способ уведомления. Параллельное использование нескольких способов зачастую может дать значительно лучшие результаты.

#### **Получение нескольких разрешений**

57. Одна из проблем, поднимавшихся в целом ряде различных сообщений, связана с тем, что для любого вида деятельности, подпадающего под статью 6, может быть предусмотрен целый ряд различных процедур получения разрешений. Комитету пришлось рассматривать вопрос о том, требует ли Конвенция применения изложенных в пунктах 2-10 статьи 6 процедур участия общественности при получении всех разрешений или только тех, которые связаны с охраной окружающей среды, или же только некоторых из них<sup>8</sup>. По мнению Комитета, не все решения, необходимые в рамках национальных процедур регулирования и контроля видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции, обязательно должны считаться "решениями по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности", к которым должен применяться весь комплекс процедур участия общественности. С другой стороны, это не обязательно означает, что участие общественности согласно статье 6 достаточно обеспечить лишь при принятии одного из таких решений. На практике во многих национальных системах требуется более одного подобного разрешающего решения, и допуска общественности к участию в принятии лишь одного такого решения не всегда будет достаточно для выполнения требований Конвенции. Кроме того, реализация крупномасштабных проектов часто занимает длительное время, и некоторые важные элементы, запланированные на раннем этапе, в дальнейшем могут нуждаться в существенном изменении. Хотя участие общественности на ранних стадиях остается чрезвычайно важным, в случае последующего внесения значительных изменений в компоненты проекта могут потребоваться дополнительные консультации на более позднем этапе.

---

<sup>8</sup> Связанный с этим вопрос был затронут Комитетом в его докладе второму совещанию Сторон (ECE/MP.PP/2005/13, пункт 41).

58. Поэтому Комитет считает, что решения по данному вопросу должны будут приниматься с учетом контекста и правовых последствий каждого решения. Ключевое значение в этой связи будет иметь анализ того, в какой мере данное решение фактически "разрешает" ту или иную деятельность. Если таких разрешающих решений несколько, то для уяснения требований Конвенции, по-видимому, наиболее целесообразно применять некий критерий, определяющий значение этих решений. Он должен сводиться к ответу на вопрос о том, охватывает ли данное разрешающее решение или ряд разрешающих решений, к которым применяются все предусмотренные в пунктах 2-10 статьи 6 положения о процедуре участия общественности, все основные параметры и важнейшие экологические последствия планируемой деятельности. Даже при наличии процедуры или процедур, обеспечивающих участие общественности в принятии одного или нескольких разрешающих решений по вопросам окружающей среды, если по данной деятельности принимаются и другие разрешающие решения, относящиеся к охране окружающей среды, в связи с которыми не предусмотрено полноценного участия общественности, но которые могут существенно изменить вышеупомянутые основные параметры или касаются важных экологических аспектов данной деятельности, не охваченных разрешающим(и) решением(ями), предполагающим(и) такое участие общественности, то требования Конвенции нельзя считать выполненными.

#### **Ответственность за обеспечение участия общественности**

59. Комитет отмечает, что в ряде стран ответственность за организацию участия общественности, включая предоставление соответствующей информации и прием замечаний, возлагается на организацию, осуществляющую проект. В то же время в некоторых положениях статьи 6 Конвенции подразумевается, что такая информация должна исходить непосредственно от соответствующего государственного органа и что замечания также должны быть адресованы соответствующему государственному органу (пункт 2 (d) (iv) и (v) статьи 6, а также пункт 6 статьи 6). Хотя прямые контакты между организацией, осуществляющей проект, и заинтересованной общественностью имеют важное значение и даже поощряются Конвенцией (пункт 5 статьи 6), чрезмерная зависимость от организации, осуществляющей проект, в вопросах участия общественности не соответствует положениям Конвенции.

#### **Сроки участия общественности**

60. Комитет отмечает значительные расхождения в сроках, отводимых национальными законами на ознакомление общественности с документацией и представление замечаний. Содержащееся в пункте 3 статьи 6 требование предусмотреть "разумные сроки" подразумевает, что общественность должна располагать достаточным временем для ознакомления с документацией и представления замечаний с учетом, среди прочего, характера, сложности и масштабов планируемой деятельности. Так, сроки, разумные для небольшого и простого проекта, последствия которого будут ощущаться лишь на местном уровне, могут быть и не разумными для крупного сложного проекта. В свете этого срок всего в 10 рабочих дней, который, как выяснилось, предусмотрен в правовой системе по крайней мере одной Стороны применительно к проектам самых разнообразных типов, не удовлетворяет требованию об установлении разумных сроков, содержащемуся в пункте 3 статьи 6, если речь идет об

ознакомлении с документацией, включая отчет об ОВОС, и подготовке к участию в принятии решений по крупному проекту сложного характера.

### **Осуществление второй составляющей Конвенции, касающейся участия общественности**

61. По мнению Комитета, рассмотрение соблюдения Конвенции отдельными Сторонами показывает, что при осуществлении второй составляющей Конвенции на национальном уровне по-прежнему возникают немалые трудности. В связи с этим Комитет отмечает, что из направленных ему 23 сообщений и одного представления 14 касались утверждений о невыполнении положений статьи 6 и/или 7 (см. таблицу, прилагаемую к настоящему докладу). Комитет считает, что осуществление второй составляющей Конвенции на национальном уровне заслуживает особого внимания как Совещания Сторон, так и отдельных Сторон. Поэтому Комитет рекомендует Совещанию Сторон рассмотреть вопрос о том, чтобы Стороны прилагали согласованные усилия для содействия осуществлению второй составляющей Конвенции, в частности, путем обмена практическим опытом и информацией о национальных мерах регулирования и иных мерах, определяющих конкретные процедуры.

### **Доступ к правосудию (пункт 3 статьи 9)**

62. Некоторые из сообщений содержали утверждения о несоблюдении Сторонами пункта 3 статьи 9, т.е. о том, что авторы сообщений были лишены возможности оспорить действия или бездействие частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Один из вопросов, рассмотренных Комитетом, касался степени свободы, предоставляемой Сторонам при установлении критериев правосубъектности представителей общественности. Хотя в пункте 3 статьи 9 говорится о соответствии "предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют", в Конвенции нет ни определения этих критериев, ни указания на то, использования каких критериев следует избегать. Напротив, Конвенция предполагает весьма существенную гибкость в вопросе о том, какие из представителей общественности имеют доступ к правосудию. При этом Стороны не обязаны создавать в своем национальном законодательстве систему возбуждения исков любым гражданином (*actio popularis*), при которой любое лицо имеет право оспаривать любое решение, действие или бездействие, касающееся окружающей среды. В то же время Сторонам не следует рассматривать фразу "отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям" как предлог для введения или сохранения таких строгих критериев, которые практически лишали бы все или почти все природоохранные организации и других представителей общественности права оспаривать действия или бездействие, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Конвенция не мешает Стороне применять общие критерии законного интереса или требовать доказательств наличия индивидуального интереса, при условии, что применение этих критериев не приведет к фактическому лишению всех или почти всех представителей общественности возможности оспаривать действия или бездействие и пользоваться эффективными средствами правовой защиты. Таким образом, фраза "предусмотренные в ее национальном законодательстве"

критерии, если таковые существуют" подразумевает самостоятельное проявление сдержанности Сторонами.

63. Оценивая то, соблюдает ли та или иная Сторона пункт 3 статьи 9, Комитет уделяет внимание общей картине, т.е. тому, действительно ли национальное законодательство по существу блокирует любые действия широкой общественности, включая природоохранные организации, или же в их распоряжении имеются правовые средства, позволяющие им оспорить то или иное действие или бездействие. При такой оценке пункт 3 статьи 9 следует воспринимать в совокупности со статьями 1-3 и в свете поставленной в преамбуле задачи, согласно которой "эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона". Подтверждение такого толкования Комитет усмотрел в пункте 16 решения П/2 Совещания Сторон о содействии эффективному доступу к правосудию, в котором Сторонам, принимающим решение применять критерии в порядке реализации своих дискреционных полномочий, предусмотренных в пункте 3 статьи 9, предлагается "в полной мере обеспечивать учет цели Конвенции в плане гарантирования доступа к правосудию".

64. В некоторых странах выделена особая категория НПО, отстаивающих публичные интересы, и только неправительственные организации, подпадающие под эту категорию, обладают правосубъектностью в делах административного характера, в том числе касающихся окружающей среды. Однако даже там, где такая категория с особым юридическим статусом существует уже давно, попасть в нее фактически удается лишь немногим НПО.

65. Комитет уделил также внимание вопросу о том, что подразумевается в пункте 3 статьи 9 под "национальным законодательством" применительно к государствам – членам Европейского союза (ЕС). Комитет отмечает, что нормативные акты Европейского сообщества так или иначе включены в национальное законодательство государств – членов ЕС. Он также отмечает, что пункт 3 статьи 9 применяется к Европейскому сообществу как к одной из Сторон и что ссылку на "национальное законодательство" поэтому следует понимать как относящуюся к внутреннему законодательству соответствующей Стороны<sup>9</sup>. Хотя последствия нормативных актов Европейского сообщества с точки зрения национального законодательства государств – членов ЕС зависят от формы и сферы применения того или иного акта, в некоторых случаях национальные суды и органы власти обязаны учитывать директивы ЕС по окружающей среде, даже если они не были полностью отражены в законодательстве государства-члена. По этим причинам в контексте пункта 3 статьи 9 применимые нормативные акты Европейского сообщества, относящиеся к окружающей среде, должны рассматриваться как часть внутреннего, национального законодательства государства-члена.

---

<sup>9</sup> В тексте Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) прямо указано, что в отношении обязательств, возлагаемых в соответствии с Протоколом на Стороны, являющиеся региональными организациями экономической интеграции, термины "национальный" и "общенациональный" следует воспринимать, если не указано иного, как относящиеся к данному региону (пункт 10 статьи 2).

**Финансовые и другие препятствия, затрудняющие неправительственным организациям доступ к правосудию**

66. Поступающая информация, включая национальные доклады об осуществлении, содержит сведения о многочисленных усилиях общего характера по оказанию содействия природоохранным НПО путем создания общих механизмов финансовой поддержки или упрощения процедур регистрации. Однако имеются и отдельные препятствия, в частности касающиеся доступа к правосудию. Хотя общие системы оказания правовой помощи, по-видимому, существуют во многих странах, воспользоваться такой помощью зачастую могут только физические лица. Учитывая, что денежные затраты остаются одним из основных факторов, препятствующих доступу к правосудию, Стороны, возможно, пожелают рассмотреть способы преодоления трудностей, с которыми сталкиваются НПО при попытках получить доступ к системам поддержки.

**Международные финансовые учреждения**

67. В ходе рассмотрения соблюдения Конвенции Албанией, поводом чему послужило сообщение АССС/С/2005/12 (см. пункты 38-40), Комитет проанализировал вопрос о роли международных финансовых учреждений (МФУ) в содействии осуществлению Конвенции Сторонами на национальном уровне. В этом отношении Комитет отметил, что, хотя ответственность за осуществление Конвенции и соблюдение ее положений в конечном счете несут отдельно взятые Стороны, МФУ нередко располагают уникальными возможностями для стимулирования надлежащего применения национальными властями процедур доступа к информации и обеспечения участия общественности. При этом Комитет отмечает, что у таких учреждений зачастую имеются собственные наборы требований в отношении критериев участия общественности, применяемые к проектам, которые осуществляются при их содействии. Эти требования во многом близки к обязательствам, принятым Сторонами согласно Конвенции, но могут в некоторых случаях быть и более детальными, чем это предусмотрено в национальном законодательстве. Соответствующие требования МФУ не всегда охватывают всю полноту обязательств, закрепленных в Конвенции. Однако при их применении к проектам, осуществляемым в странах, которые являются Сторонами Конвенции, должны, безусловно, учитываться существующие обязательства таких Сторон. Поэтому Комитет считает, что сотрудничество между органами Конвенции и такими учреждениями может отвечать интересам всех участников. Комитет рекомендует Совещанию Сторон рассмотреть пути налаживания тесного сотрудничества между органами Конвенции и такими МФУ, действующими в регионе, как Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и Европейский инвестиционный банк.

**Создание потенциала и повышение осведомленности**

68. Комитет приветствует значительный прогресс, достигнутый в деле повышения осведомленности судей и практикующих юристов, в частности благодаря инициативам Целевой группы по вопросам доступа к правосудию, а также мерам, предпринятым отдельными Сторонами. В то же время он отмечает весьма незначительное число сообщений о мерах по повышению

осведомленности должностных лиц других органов, помимо министерств по охране окружающей среды.

## **V. Требования в отношении отчетности**

69. В межсессионный период Комитет провел анализ докладов об осуществлении, которые были представлены в рамках первого цикла отчетности, включая четыре доклада, представленные после второго совещания Сторон. Целью этого анализа было определить ключевые уроки первого цикла отчетности, как в отношении проблем осуществления как такового (и особенно доступа к правосудию, который многими считался наиболее сложной проблемой), так и в отношении механизма отчетности. Некоторые из заключений по проблемам, относящимся собственно к осуществлению, отражены в предыдущем разделе.

70. Что касается механизма отчетности, то Комитет пришел к выводу, что в целом он функционирует хорошо и не нуждается в радикальных изменениях. Вместе с тем в целях содействия Сторонам в подготовке национальных докладов Комитет в соответствии с поручением, данным ему в пункте 13 (с) приложения к решению I/7, подготовил руководящие указания по выполнению содержащихся в решениях I/8 и II/10 требований в отношении отчетности в ходе второго отчетного цикла (ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4). Руководящие указания Комитета касаются, в частности, таких аспектов, как сроки и форма отчетности, ее объем и содержание; в последнем случае речь идет о восполнении пробелов, выявленных при рассмотрении докладов, которые были представлены в рамках первого цикла. В приложении к руководящим указаниям приведен контрольный перечень вопросов, рассмотрение которых не предписывается, но которые, по мнению Комитета, могут заслуживать более подробного освещения в докладах об осуществлении. В руководящих указаниях также высказываются соображения по поводу порядка отражения в докладах новой информации и подчеркивается полезность представления удобных для чтения сводных текстов докладов.

71. Впоследствии эти руководящие указания были одобрены Рабочей группой Сторон (ECE/MP.PP/WG.1/2007/2, пункт 55).

72. В соответствии с поручениями, данными ему в решении I/7 (приложение, пункт 13 (с)), Комитет контролировал и оценивал выполнение Сторонами их обязательств, вытекающих из требований решения I/8 относительно отчетности, в ходе текущего отчетного цикла. В частности, он рассматривал вопросы о том, готовят ли Стороны национальные доклады об осуществлении, и если да, то каким образом, своевременно ли представляются эти доклады, каковы качество представляемой информации и уровень прозрачности и консультаций при подготовке этих докладов.

73. Рассмотрев доклады, представленные Сторонами, Комитет с удовлетворением отмечает, что многие из Сторон при подготовке своих национальных докладов ориентировались на его руководящие указания.

74. Многие из Сторон, представивших национальные доклады об осуществлении, также использовали метод маркировки изменений в тексте для

выделения новой информации на фоне той, которая уже сообщалась в ходе предыдущего отчетного цикла.

75. Небольшим числом Сторон была представлена всеобъемлющая информация о том, как ими рассматривались вопросы, включенные в прилагаемый к руководящим указаниям ориентировочный перечень. В большинстве случаев, однако, Стороны выбирали из перечня вопросы, наиболее актуальные или интересные для них, и представляли по ним ценную информацию, в том числе касающуюся практического осуществления.

76. В соответствии с условиями, предусмотренными в решении П/10 Совещания Сторон, крайним сроком представления в секретариат национальных докладов об осуществлении в рамках первого цикла отчетности было 14 декабря 2007 года. Комитет отмечает, что из 41 государства, для которых Конвенция к этому времени вступила в силу, национальные доклады об осуществлении своевременно представили лишь восемь<sup>10</sup>. Еще 15 докладов были представлены с некоторым запозданием (до одного месяца), а 12 – со значительным запозданием (более одного месяца). Из них три<sup>11</sup> поступили так поздно, что не смогли быть учтены в сводном докладе и при подготовке настоящего доклада<sup>12</sup>.

77. Малочисленность Сторон, представивших доклады в срок, вызывает некоторое разочарование. Позднее поступление докладов создает для секретариата практические трудности при подготовке сводного доклада и затрудняет ему своевременную обработку документации для Совещания Сторон. В связи с задержкой представления докладов часто приводилось то объяснение, что правительствам необходимо время для содержательных консультаций с общественностью по проекту доклада. Однако Комитет отмечает, что срок представления докладов был точно известен со времени проведения седьмого совещания Рабочей группы Сторон в мае 2007 года, на котором Рабочая группа одобрила график подготовительного процесса и процесса консультаций. Поэтому у Сторон имелись весьма широкие возможности для того, чтобы начать и довести до конца надлежащие консультации с общественностью с учетом необходимости своевременного представления докладов. Непредставление докладов в сроки, указанные в пункте 9 решения П/10, означает невыполнение предусмотренных в Конвенции требований в отношении отчетности.

78. В то время как большинство докладов соответствовали рекомендациям относительно их объема, несколько докладов при первоначальном представлении оказались слишком объемными и нуждались в сокращении, что привело к задержкам в их обработке и потребовало выделения дополнительных ресурсов в форме расходов на письменный перевод и затрат рабочего времени. Кроме того, расхождения в объеме докладов повлекли за собой несоответствия между ними по степени детализации данных и затруднили их сравнительный анализ, а также подготовку сводных докладов секретариатом.

<sup>10</sup> Из них один значительно выходил за рамки рекомендуемого объема и был впоследствии представлен вновь в несколько сокращенном виде. Другой был получен не полностью и должен был быть представлен повторно по техническим причинам.

<sup>11</sup> Греция, Соединенное Королевство и Европейское сообщество.

<sup>12</sup> Более полная информация о сроках представления докладов об осуществлении доступна по адресу [http://www.unece.org/env/pp/reports\\_implementation\\_2008.htm](http://www.unece.org/env/pp/reports_implementation_2008.htm).

79. Значительное число Сторон, представивших доклады на одном из официальных языков Конвенции, не выполнили требование пункта 4 решения I/8 о представлении доклада также на своем национальном языке (если он является иным). Смысл этого требования, согласно пониманию Комитета, заключается в том, чтобы общественность соответствующей страны имела возможность ознакомиться с представленным докладом в его окончательном виде<sup>13</sup>. Значение невыполнения данного требования, безусловно, неодинаково в разных странах, в связи с чем к его толкованию, видимо, следует подходить с известной долей гибкости. Так, в странах, где почти всему населению понятен один из официальных языков Конвенции (например, в субрегионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии), неиспользование в этом процессе национального языка может не приводить к нежелательным последствиям. Позитивной практикой также была бы рассылка каждой Стороной окончательного(ых) варианта(ов) своего доклада заинтересованным сторонам, участвовавшим в консультациях по его подготовке<sup>14</sup>.

80. Комитет с озабоченностью отмечает, что к моменту завершения работы над настоящим докладом Испания, Литва, Люксембург, Португалия, Румыния и Хорватия так и не представили своих докладов. Это вызывает сожаление. В пункте 2 статьи 10 подразумевается юридическое обязательство Сторон регулярно представлять доклады, а в решениях I/8 и II/10, принятых Совещанием Сторон на основе консенсуса, подробно изложены требования в отношении их представления. Непредставление некоторыми Сторонами докладов об осуществлении препятствует эффективному контролю за осуществлением и обмену ценной информацией между Сторонами. Кроме того, эти доклады также являются важным источником справочной информации для целей рассмотрения соблюдения.

81. В этой связи Комитет рекомендует Совещанию Сторон подчеркнуть важность соблюдения требований в отношении отчетности. В свете четко предусмотренных в Конвенции обязательств представлять национальные доклады на регулярной основе Комитет рекомендует Совещанию Сторон признать, что Стороны, не представившие таких докладов, не соблюдают пункт 2 статьи 10 и принятые во исполнение этого пункта решения I/8 и II/10 Совещания Сторон.

82. Комитет также рекомендует Совещанию просить Стороны, не представившие своих национальных докладов об осуществлении и являвшиеся Сторонами Конвенции на момент наступления крайнего срока представления докладов об осуществлении, представить свои доклады в секретариат, в частности на предмет их препровождения Комитету, не позднее чем через три месяца после совещания.

83. Комитет далее рекомендует Совещанию Сторон одобрить руководящие указания по подготовке докладов об осуществлении, разработанные Комитетом

<sup>13</sup> Аналогичный довод можно привести и в связи с подготовкой докладов. Комитет исходит из того, что в большинстве стран проведение консультаций с общественностью предполагает наличие проекта доклада на национальном языке.

<sup>14</sup> Предложение об этом было внесено Европейским ЭКО-форумом на девятом совещании Рабочей группы Сторон (ECE/MP.PP/WG.1/2008/2, пункт 65).





и одобренные Рабочей группой Сторон, и настоятельно призвать Стороны придерживаться рекомендуемого максимального объема в 10 700 слов.

## **VI. Прочие вопросы**

84. В мае 2006 года Председатель Комитета направил Председателю Рабочей группы по РВПЗ письмо, в котором предложил ряд вопросов для рассмотрения в контексте деятельности Рабочей группы, направленной на подготовку проекта решения о создании механизма для рассмотрения соблюдения Протокола о РВПЗ. В этом письме он попытался поделиться некоторыми уроками, извлеченными Комитетом из практического опыта, связанного с механизмом соблюдения Конвенции, которые могли бы быть учтены в случае, если Собрание Сторон Протокола примет решение создать аналогичный механизм. Письмо было распространено и представлено в ходе третьего совещания Рабочей группы (17-19 мая 2006 года), а также размещено на веб-сайте.



Статья	Пункт	2					3								4								5										6											7	8	9												
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	1	2	3	4	5																
C/11	Утв.					■																																						■	■	■												
	Уст.																																																									
C/12	Утв.																																																									
	Уст.					■																																																				
C/13	Утв.																																																									
	Уст.																																																									
C/14	Утв.																																																									
	Уст.																																																									
C/15	Утв.																																																									
	Уст.																																																									
C/16	Утв.																																																									
	Уст.																																																									
C/17	Утв.																																																									
	Уст.																																																									
C/18	Утв.																																																									
	Уст.																																																									
C/19	Утв.																																																									
	Уст.																																																									
C/20	Утв.																																																									
	Уст.																																																									
C/21	Утв.																																																									
	Уст.																																																									
C/22	Утв.																																																									
	Уст.																																																									
C/23	Утв.																																																									
	Уст.																																																									

 Положения, соблюдение которых, по утверждению отправителя сообщения или представляющей Стороны, не было обеспечено  
 Положения, несоблюдение которых было установлено Комитетом

Номер	Представление/обращение/ сообщение	Соответствующая Сторона	Получено	Состояние	Ссылка на документ	Завершено
C/01	Сообщение АССС/C/2004/01	Казахстан	07.02.2004	Приняты выводы	ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1	18.02.2005
C/02	Сообщение АССС/C/2004/02	Казахстан	17.03.2004	Приняты выводы	ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2	18.02.2005
S/01	Представление АССС/S/2004/01	Украина	07.06.2004	Приняты выводы	ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3	18.02.2005
C/03	Сообщение АССС/C/2004/03	Украина	06.05.2004	Приняты выводы	ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3	18.02.2005
C/04	Сообщение АССС/C/2004/04	Венгрия	07.05.2004	Приняты выводы	ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4	18.02.2005
C/05	Сообщение АССС/C/2004/05	Туркменистан	10.05.2004	Приняты выводы	ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5	18.02.2005
C/06	Сообщение АССС/C/2004/06	Казахстан	03.09.2004	Приняты выводы	ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1	16.06.2006
C/07	Сообщение АССС/C/2004/07	Польша	06.09.2004	Неприемлемо	MP.PP/C.1/2004/6	24.09.2004
C/08	Сообщение АССС/C/2004/08	Армения	20.09.2004	Приняты выводы	ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1	31.03.2006
C/09	Сообщение АССС/C/2004/09	Армения	22.09.2004	Неприемлемо	MP.PP/C.1/2004/6	24.09.2004
C/10	Сообщение АССС/C/2004/10	Казахстан	12.10.2004	Неприемлемо	ECE/MP.PP/C.1/2005/2	18.02.2005
C/11	Сообщение АССС/C/2005/11	Бельгия	03.01.2005	Приняты выводы	ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2	16.06.2006
C/12	Сообщение АССС/C/2005/12	Албания	27.04.2005	Приняты выводы	ECE/MP.PP/2007/4/Add.1	15.06.2007
C/13	Сообщение АССС/C/2005/13	Венгрия	18.05.2005	Приняты выводы	ECE/MP.PP/C.1/2006/2	31.03.2006
C/14	Сообщение АССС/C/2005/14	Польша	04.07.2005	Неприемлемо	ECE/MP.PP/C.1/2006/2	31.03.2008
C/15	Сообщение АССС/C/2005/15	Румыния <sup>15</sup>	05.07.2005	Приняты выводы	ECE/MP.PP/2008/5/Add.7	07.03.2008
C/16	Сообщение АССС/C/2006/16	Литва	13.03.2006	Приняты выводы	ECE/MP.PP/2008/5/Add.6	07.03.2008
C/17	Сообщение АССС/C/2006/17	Европейское сообщество	12.06.2006	Приняты выводы	ECE/MP.PP/2008/5/Add.10	29.04.2008
C/18	Сообщение АССС/C/2006/18	Дания	03.12.2006	Приняты выводы	ECE/MP.PP/2008/5/Add.4	18.04.2008
C/19	Сообщение АССС/C/2007/19	Соединенное Королевство	24.04.2007	Неприемлемо	ECE/MP.PP/C.1/2007/8	30.11.2007
C/20	Сообщение АССС/C/2007/20	Казахстан	10.05.2007	Связано с C/06	ECE/MP.PP/2008/5/Add.5	01.04.2008
C/21	Сообщение АССС/C/2007/21	Европейское сообщество	14.08.2007	Рассматривается	-	-
C/22	Сообщение АССС/C/2007/22	Франция	26.12.2007	Рассматривается	-	-
C/23	Сообщение АССС/C/2008/23	Соединенное Королевство	21.02.2008	Рассматривается	-	-

\* \* \* \*

<sup>15</sup> Выводы Комитета касаются лишь части утверждений, содержащихся в данном сообщении. Комитет постановил не заниматься некоторыми вопросами, затрагиваемыми в этом сообщении, до завершения соответствующей процедуры согласования экологических аспектов.