



**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

**Четвертая сессия**

Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года

Пункт 5 b) предварительной повестки дня

**Процедуры и механизмы, способствующие**

**осуществлению Конвенции: механизм соблюдения**

**Доклад Комитета по вопросам соблюдения**

Добавление

**Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2009/37  
в отношении соблюдения Конвенции Беларусью (приняты  
Комитетом по вопросам соблюдения 24 сентября 2010 года)**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–15	3
II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем .....	16–58	5
A. Национальная нормативно-правовая база Беларуси .....	13–33	5
B. Факты .....	34–40	9
C. Вопросы существа .....	41–58	10
III. Рассмотрение и оценка Комитетом .....	59–101	14
A. Правовая основа и рамки рассмотрения Комитетом .....	59–62	14
B. Приемлемость и использование внутренних средств правовой защиты .....	63	15
C. Рассмотрение Комитетом .....	64–101	15

IV. Выводы и рекомендации .....	102–106	23
А. Основные выводы в отношении несоблюдения .....	103–105	23
В. Рекомендации и другие меры .....	106	24

## I. Введение

1. 14 марта 2009 года представители общественности (далее – "автор сообщения") направили в Комитет по вопросам соблюдения сообщение с утверждениями о несоблюдении Беларусью ее обязательств в соответствии с пунктом 1 статьи 4 и пунктами 2, 3, 6, 7, 8 и 9 статьи 6 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция; Конвенция).
2. В сообщении утверждается, что, не предоставив общественности информацию в отношении проекта строительства гидроэлектростанции на реке Неман в Беларуси (далее – "проект строительства ГЭС"), который в настоящее время находится на стадии реализации, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 1 статьи 4 и пункта 6 статьи 6 Конвенции. Кроме того, автор сообщения утверждает, что, не уведомив надлежащим образом общественность и не проведя консультаций с нею в процессе принятия решений в отношении проекта строительства ГЭС, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения требований пунктов 2, 3, 7, 8 и 9 статьи 6 Конвенции.
3. На своем двадцать третьем совещании (31 марта – 3 апреля 2009 года) Комитет в предварительном порядке решил, что сообщение является приемлемым<sup>1</sup>. В своем сообщении его автор просил сохранить конфиденциальность некоторых разделов сообщения, в том числе разделов, которые могли бы позволить раскрыть его личность. Основываясь на положениях пункта 29 решения I/7 Совещания Сторон Орхусской конвенции, Комитет счел возможным удовлетворить эту просьбу. Комитет также предложил автору сообщения внести ясность по ряду вопросов, поднятых в сообщении.
4. Согласно пункту 22 приложения к решению I/7, 1 мая 2009 года сообщение было направлено соответствующей Стороне наряду с рядом вопросов, подготовленных Комитетом с целью получения дополнительной информации в отношении, в частности, применимой правовой базы и процедур принятия решений по проекту.
5. На своем двадцать четвертом совещании (30 июня – 3 июля 2009 года) Комитет принял решение обсудить содержание сообщения на своем двадцать шестом совещании (15–18 декабря 2009 года).
6. 5 августа 2009 года автор сообщения довел до сведения Комитета информацию украинской неправительственной организации (НПО) "Экоклуб", представленной ею Комитету по осуществлению Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция, принятая в Эспо), которая касается соблюдения Беларусью положений Конвенции, принятой в Эспо.
7. 30 сентября 2009 года автор сообщения осветил некоторые вопросы, заданные Комитетом соответствующей Стороне, в особенности в отношении применимого законодательства.

---

<sup>1</sup> С отредактированным текстом сообщения можно ознакомиться на вебсайте Комитета по вопросам соблюдения по адресу: <http://www.unep.org/env/pp/compliance/C2009-37/Communication/CommunicationACCC-C-2009-37public.pdf>.

8. 8 октября 2009 года Комитет получил от НПО "Европейский ЭКО-Форум" информацию в форме меморандума *amicus curiae*. В меморандуме *amicus* утверждалось, что недавно принятое Беларусью законодательство об участии общественности в принятии решений по ядерным вопросам является недостаточным; и что требования, предусмотренные Орхусской конвенцией в отношении строительства атомной электростанции, не были соблюдены. 24 ноября 2009 года Совет общественного объединения "Экодом" и белорусская партия "зеленых" направили письмо с указанием того, что они присоединяются к данному меморандуму *amicus*. Комитет отметил, что некоторые элементы меморандума *amicus* выходят из сферы охвата первоначального сообщения, поскольку, в частности, одно из основных утверждений меморандума *amicus* касается предположительно неадекватного национального законодательства об участии общественности в принятии решений по ядерным вопросам и существенного трансграничного воздействия атомной электростанции. В рамках своей электронной процедуры принятия решений Комитет постановил не привлекать при рассмотрении нынешнего сообщения какие-либо новые факты или утверждения, изложенные в меморандуме *amicus* или вышеуказанном письме, которые не вписываются в рамки первоначального сообщения или не имеют к нему прямого отношения.

9. 25 ноября 2009 года соответствующая Сторона представила ответы на вопросы, поднятые Комитетом, но не направила конкретных замечаний по утверждениям, содержащимся в сообщении.

10. На своем двадцать шестом совещании Комитет обсудил сообщение АССС/С/2009/37 с участием представителей автора сообщения и авторов меморандума *amicus*. Соответствующая Сторона не ответила на приглашение участвовать в совещании и не была представлена на нем. На этом же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения.

11. Комитет завершил подготовку проекта своих выводов на двадцать восьмом совещании (15–18 июня 2010 года). С учетом конфиденциальности проект выводов сначала был направлен автору сообщения 14 июля 2010 года и содержал просьбу выразить согласие на предание гласности информации, содержащейся в нем. 14 июля 2010 года автор сообщения предоставил свое согласие и 3 августа 2010 года согласно пункту 34 приложения к решению I/7 проект выводов был направлен для замечаний соответствующей Стороне и автору сообщения. Обоим адресатам было предложено представить замечания до 31 августа 2010 года.

12. Соответствующая Сторона и автор сообщения представили замечания, соответственно, 1 сентября и 16 августа.

13. На своем двадцать девятом совещании (21–24 сентября 2010 года) Комитет на закрытом заседании приступил к окончательной доработке своих выводов. Затем Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве дополнения к докладу в работе совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

14. При доработке своих выводов Комитет принял к сведению дополнительную информацию, представленную соответствующей Стороной. Комитет напоминает о том, что согласно общему правилу любую новую существенную информацию та или иная сторона должна представлять Комитету как минимум за две недели до открытия совещания, на котором она будет обсуждаться, но во всяком случае не позднее, чем до начала рассмотрения Комитетом существа дела. По этой причине возможность, предоставляемая сторонам для направления

замечаний по проекту выводов, не следует использовать для представления незапрашиваемой информации, которая могла бы препровождаться Комитету до начала его обсуждений или по крайней мере до окончательной доработки проекта.

15. Представленная соответствующей Стороной новая информация в форме замечаний к проекту выводов не является достаточной для изменения формулировок настоящих выводов, и рекомендации следует рассматривать в свете информации, имевшейся у Комитета в ходе проводившихся им обсуждений по сообщению и окончательной подготовки проекта выводов. Комитет просит соответствующую Сторону рассмотреть вопрос о том, отвечает ли вступившее в силу в 2010 году новое законодательство требованиям, содержащимся в излагаемых ниже рекомендациях.

## **II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем<sup>2</sup>**

### **A. Национальная нормативно-правовая база Беларуси**

#### **1. Нормативная база, регулирующая доступ к информации**

16. В соответствии со статьей 34 Конституции Республики Беларусь от 1994 года (с поправками 1996 и 2004 годов) (далее – "Конституция") и статьей 6 Закона "Об информации, информатизации и защите информации" гражданам Беларуси гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни и состоянии окружающей среды. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставлять гражданам Республики Беларусь возможность ознакомления с материалами/информацией, затрагивающей их права и законные интересы, в порядке, установленном законом. Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав.

17. Кроме того, Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года "Об охране окружающей среды" (с поправками) определяет состав и конкретные виды экологической информации, а также формы и процедуры ее предоставления и распространения. Закон содержит определение экологической информации и предусматривает основания, на которых доступ к такой информации может быть ограничен, например, в случае ее отнесения к государственным секретам или в случае, если ее разглашение приведет к нарушению правил осуществления правосудия, производства предварительного расследования или ведения административного процесса. Однако следует отметить, что в соответствии с Конституцией и Законом Республики Беларусь от 29 ноября 1994 года "О государственных секретах" (статья 14) информация о состоянии окружающей среды не может рассматриваться в качестве государственного секрета.

---

<sup>2</sup> В настоящем разделе кратко изложены лишь основные факты, материалы и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

## 2. Нормативно-правовая база для архитектурно-планировочного надзора за застройкой территории в Беларуси

18. Нормативно-правовая база для архитектурно-планировочного надзора за застройкой территории в связи с проектом строительства ГЭС на время проведения деятельности, являющейся предметом сообщения, включала в себя Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 года "О государственной экологической экспертизе"<sup>3</sup> с поправками от 14 июля 2000 года (далее – "Закон об экологической экспертизе") и постановление № 8 Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды от 11 мая 2001 года (с поправками от 22 апреля 2001 года) "Об утверждении Инструкции о порядке проведения государственной экологической экспертизы" (далее – "Инструкция об экологической экспертизе"). Эта нормативная база была дополнена "Инструкцией о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь" (далее – "Инструкция об ОВОС") и "Перечнем видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке" (далее – "Перечень для ОВОС"), которые были утверждены постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды от 17 июня 2005 года.

19. Указанная выше нормативно-правовая база для архитектурно-планировочного надзора за застройкой территории в Беларуси основана на концепции "государственной экспертизы". Она включает в себя требование, согласно которому планируемые виды деятельности, способные оказать воздействие на окружающую среду, должны проходить "государственную экологическую экспертизу", проводимую компетентными природоохранными органами или внешними экспертами, назначаемыми компетентными природоохранными органами. Эта процедура завершается подготовкой "заключения экспертизы", которое должно утверждаться Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды (далее – "Министерство окружающей среды") и является обязательным для заказчика (статья 14 Закона об экологической экспертизе). Деятельность может проводиться лишь в случае вынесения положительного заключения (см. ниже). Кроме того, в каждом конкретном случае применяются процедуры выдачи разрешения на строительство, при этом центральные или местные органы власти могут принимать решение о необходимости выдачи разрешения на строительство.

20. Виды деятельности, которые, как считается, оказывают значительное воздействие на окружающую среду, являются предметом "ОВОС"; это сокращение от слов, дословно переводимых как "оценка воздействия на окружающую среду"<sup>4</sup>. Существует перечень видов деятельности, в отношении которых во всех случаях необходимо проводить ОВОС, но реализации ОВОС также могут потребовать природоохранные органы в отношении любого другого вида деятельности, для которого необходима экологическая экспертиза.

<sup>3</sup> Системы экологической оценки в странах бывшего Советского Союза, расположенных в Восточной Европе, в основном основаны на механизме "государственной экологической проверки" или "экологической экспертизы", который был официально создан в Советском Союзе во второй половине 1980-х годов.

<sup>4</sup> Однако ОВОС следует отличать от понятия, которое в текстах на английском языке, как правило, передается термином "environmental impact assesment (EIA)" (прим. пер.: данный термин переводится на русский язык как "оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)"); эти два термина не являются полными синонимами (см. пункт 74).

21. Экспертиза и ОВОС являются тесно взаимосвязанными процедурами, при этом ОВОС предшествует проведению экспертизы. В соответствии со статьей 6 Закона об экологической экспертизе обе процедуры должны проводиться на этапе разработки технико-экономического обоснования проекта и на этапе разработки проекта строительства.

22. ОВОС представляет собой процедуру, в ходе которой заказчик собирает всю необходимую информацию о воздействии проекта на окружающую среду и готовит соответствующую документацию об оценке воздействия. Процедура ОВОС не носит разрешительного характера и имеет прямое отношение к разработке всей проектной документации. Роль властей ограничена: на начальном этапе процедуры ОВОС в ответ на "заявление о намерении" (заявку), представленное заказчиком, компетентные органы определяют "экологические условия на разработку проектной документации" (экологические условия на проектирование), которые являются основой для подготовки технического задания на проведение ОВОС. Техническое задание разрабатывается заказчиком и утверждается природоохранными органами. После разработки технического задания заказчик (или нанятый заказчиком консультант) проводит сбор и анализ необходимой информации и готовит "заявление о возможном воздействии на окружающую среду" (заявление о возможном воздействии, далее – "заявление об ОВОС"). Заявление об ОВОС должно являться предметом широких консультаций с заинтересованными органами и общественностью (в рамках общественных слушаний). Именно заказчик несет ответственность за уведомление общественности и предоставление ей соответствующей информации, а также проведение консультаций с общественностью. После завершения консультаций заказчик обязан подготовить доклад об ОВОС (отчет), содержащий краткую информацию о результатах ОВОС.

23. Наряду с другой необходимой документацией доклад об ОВОС представляется заказчиком в соответствующие органы для проведения экологической экспертизы. На этапе экологической экспертизы компетентные органы (или назначенные ими внешние эксперты) рассматривают вопрос о соответствии представленной документации, включая информацию об участии общественности, требованиям, установленным в законодательстве. Процедура экологической экспертизы завершается подготовкой "заключения экспертизы": рассматриваемый проект может быть реализован лишь в том случае, если органы власти принимают положительное заключение<sup>5</sup>.

### **3. Правовая база, регулирующая участие общественности в деятельности по архитектурно-планировочному надзору за застройкой территории**

24. В соответствии со статьей 37 Конституции: "Граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами. В порядке, установленном законодательством, граждане Республики Беларусь

---

<sup>5</sup> Статья 14 Закона об экспертизе и статья 34 Закона об охране окружающей среды.

принимают участие в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни на республиканских и местных собраниях"<sup>6</sup>.

25. Что касается участия общественности в деятельности по архитектурно-планировочному надзору за застройкой территории, то в статье 12 Закона об экологической экспертизе указывается, что заказчик обязан предоставлять гражданам или их объединениям, желающим принять участие в процессе ОВОС, соответствующую информацию и обеспечить их участие в разработке документации по ОВОС.

26. В Инструкции об ОВОС подробно указаны обязанности заказчика, относящиеся к процедуре участия общественности<sup>7</sup>. Согласно пункту 44 Инструкции об ОВОС, эта процедура включает в себя четыре этапа:

- a) публичное уведомление;
- b) ознакомление общественности с заявлением об ОВОС и другими проектными материалами;
- c) публичное обсуждение;
- d) составление протокола публичных слушаний с приложением перечня замечаний и предложений, поступивших от общественности при проведении слушаний, с обоснованием их принятия/отклонения.

27. В Инструкции об ОВОС не содержится требований в отношении какой-либо конкретной формы уведомления общественности о проведении слушаний. В ней лишь указано (пункт 45), что такое уведомление общественности может осуществляться посредством: публикации в средствах массовой информации заявления об ОВОС (в полном или сокращенном изложении); издания и распространения таких специальных информационных материалов, как листки и бюллетени; и прямого направления информации с помощью почтовой рассылки и электронной почты или других электронных средств. В случаях, когда слушания проводятся на национальном уровне, заказчик обязан публиковать уведомление о проведении слушаний в национальных средствах массовой информации. В уведомлении должна содержаться информация о сроках, дате и месте проведения общественных слушаний, а также о месте, где общественность сможет ознакомиться с заявлением об ОВОС и другими материалами (пункт 48).

28. Как уже отмечалось, основной формой проведения консультаций с общественностью является организация публичного обсуждения на собрании (слушании) с заказчиком, консультантом по ОВОС и заинтересованными органами власти. Ознакомление общественности с заявлениями об ОВОС и другими проектными материалами, как правило, осуществляется, главным образом, с помощью публикации заявления об ОВОС (в полном или сокращенном изложении) в средствах массовой информации, но при этом законом предусматривается, что они также могут предоставляться в местах, указываемых в публичном уведомлении. Заказчик обязан активно распространять заявление об ОВОС в период между выпуском публичного уведомления и проведением публичных слушаний (пункт 59), а также обеспечить доступность заявления об ОВОС и других материалов для ознакомления на всех этапах проектной деятельности (пункт 51).

<sup>6</sup> См. текст на вебсайте по адресу:

<http://www.law.by/work/EnglPortal.nsf/6e1a652fbefce34ac2256d910056d559/d93bc51590cf7f49c2256dc0004601db?OpenDocument>.

<sup>7</sup> См. Инструкция об ОВОС, часть VI.



29. Заказчик отвечает за организацию слушаний и проводит их совместно с консультантом по ОВОС, который подготовил заявление об ОВОС. Разъяснения в отношении заявления об ОВОС и других материалов являются основой обсуждения на общественных слушаниях (пункт 50). Слушания организуются не ранее чем через 30 дней со дня выпуска публичного уведомления, и их период составляет, как правило, не более одного месяца, при этом этот срок может быть увеличен лишь в исключительных случаях (пункт 59).

30. В соответствии с пунктом 52 Инструкции об ОВОС протокол общественных слушаний вместе со списком лиц, принявших в них участие, а также с перечнем всех замечаний и предложений должен быть подготовлен в течение пяти рабочих дней со дня их проведения. Заказчик и консультант по ОВОС обязаны рассмотреть внесенные замечания и предложения и включить их в протокол наряду с указанием об их принятии или отклонении, а также оснований для их отклонения или принятия. Протокол слушаний направляется (пункт 58) "субъектам оценки воздействия", а именно, в соответствии с пунктом 3, заказчику, консультанту, который подготовил заявление об ОВОС, и различным заинтересованным органам. Протокол хранится у заказчика и впоследствии прилагается к докладу об ОВОС.

31. Согласно Инструкции об ОВОС общественные обсуждения (слушания) не проводятся в тех случаях, если плановая документация по предполагаемой деятельности содержит сведения, составляющие государственные секреты, а также другую информацию ограниченного распространения<sup>8</sup>.

32. Законом об экологической экспертизе не предусмотрена какая-либо процедура участия общественности на этапе проведения самой экспертизы. Вместе с тем при соблюдении определенных условий общественность может организовать по своей инициативе "общественную экологическую экспертизу", в рамках которой независимые специалисты, назначаемые и оплачиваемые ее инициаторами (обычно общественными объединениями), изучают соответствие представленной документации, в том числе информации об участии общественности, установленным законом требованиям и направляют свое заключение органам, проводящим государственную экологическую экспертизу<sup>9</sup>. Выводы общественной экспертизы имеют лишь рекомендательный характер<sup>10</sup>, но они должны рассматриваться органами, ответственными за проведение государственной экологической экспертизы<sup>11</sup>.

33. В соответствии с Законом об экологической экспертизе заключение государственной экологической экспертизы доводится до сведения заказчика и соответствующих органов. В них не содержится каких-либо положений об информировании общественности в отношении решения, принятого в рамках экологической экспертизы.

## **В. Факты**

34. Река Неман является крупной восточноевропейской рекой протяженностью 937 км, большая часть которой открыта для судоходства. Ее истоки находятся в Беларуси, затем она протекает по территории Литвы и впадает в Балтийское море. Она образует естественную границу между Литвой и Калинин-

<sup>8</sup> См. там же, пункты 20.4 и 60.

<sup>9</sup> Статья 61 Закона об охране окружающей среды от 26 ноября 1992 года.

<sup>10</sup> См. там же.

<sup>11</sup> Статья 11 Закона о государственной экологической экспертизе.

градской областью Российской Федерации. Кроме того, по словам автора сообщения, река является местообитанием для 250 видов птиц, в том числе для 156 гнездящихся видов и до 50 видов с особым природоохранным статусом.

35. Сообщение касается возможного несоблюдения соответствующей Стороной требований Конвенции, касающихся доступа к информации и участия общественности в рамках текущего строительства первой очереди гидроэлектростанции на реке Неман со следующими техническими характеристиками: энергетическая мощность – 17 МВт (около 87,6 млн. МВт часов/год), высота плотины – 10 метров, протяженность водохранилища – 43 км, его ширина – 1 км и емкость водохранилища – около 48 млн. м<sup>3</sup>.

36. Предлагаемый вид деятельности, как это подтвердила соответствующая Сторона, относится к категории видов деятельности ("крупные плотины и водохранилища"), для которых в соответствии с Перечнем для ОВОС в обязательном порядке проводится оценка воздействия на окружающую среду.

37. В 2002 году компания "Гродноэнерго" (заказчик, региональная энергетическая компания) разработала технико-экономическое обоснование проекта, которое было представлено Министерству окружающей среды для проведения экологической экспертизы.

38. 7 февраля 2003 года Министерство окружающей среды Беларуси выдало положительное заключение в рамках экологической экспертизы данного технико-экономического обоснования. Тем самым было выдано общее экологическое разрешение на реализацию проекта.

39. Проект строительства ГЭС на реке Неман был утвержден Советом министров Беларуси 17 июля 2007 года. Информация о том, был ли проект строительства направлен на экологическую экспертизу до его утверждения Советом министров, отсутствует.

40. Весной 2008 года местное население обнаружило, что на реке Неман начались строительные работы. В связи с ними был выдвинут ряд местных инициатив, направленных против строительства, а также стали поступать обращения о предоставлении информации, как в отношении самого вида деятельности, так и процедуры его утверждения.

## **С. Вопросы существа**

### **1. Доступ к информации**

41. Заинтересованная общественность направила в различные государственные органы ряд запросов о предоставлении доступа к информации, касающейся ОВОС и экспертизы, которые имеют отношение к проекту строительства ГЭС<sup>12</sup>. В частности, она просила предоставить доступ к следующей информации:

- а) проектной документации;
- б) информации о том, где и когда было опубликовано заявление об ОВОС;

---

<sup>12</sup> Точные даты направления запросов и наименования соответствующих государственных органов были представлены Комитету, но они не раскрываются в интересах соблюдения конфиденциальности.

- с) информации о том, каким образом и когда общественность была проинформирована о проведении общественных слушаний; и
- d) заключению экологической экспертизы.

42. В своих письменных ответах, которые, согласно автору сообщения, в большинстве случаев поступали после истечения одного месяца с момента направления запросов, государственные органы проинформировали общественность о том, что эти запросы были переданы заказчику. Впоследствии заказчик предоставил авторам запросов общую информацию о проекте и сообщил, что консультации с общественностью уже прошли, поскольку проект широко обсуждался в прессе и телевизионных программах, начиная с 2001 года, а более широкое обсуждение состоялось в 2005 и 2007 годах. Заказчик утверждал о наличии у него ряда пресс-релизов с информацией для общественности о проекте, а также протоколов, в которых зарегистрированы отклики общественности.

43. В свою очередь автор сообщения утверждает, что, хотя являющееся заказчиком предприятие "Гродноэнерго" предоставило общую информацию о проекте, оно никогда не рассматривало конкретные вопросы, содержащиеся в запросах, и отказалось предоставить более подробную документацию по проекту. В некоторых случаях поступали отказы в предоставлении доступа к информации на том основании, что общественность четко не указала цель использования запрошенной информации.

44. Автор сообщения утверждает, что вся запрошенная информация являлась экологической информацией в соответствии с определением, содержащимся в пункте 3b) статьи Конвенции, и что ни одно из оснований для отказа в доступе к экологической информации (т.е. отсутствие личной заинтересованности и неуказанная цель запроса) не подпадают под исключения, упомянутые в статье 4 Конвенции. По этой причине автор сообщения утверждает, что, не предоставив информации о проекте строительства ГЭС в ответ на просьбу общественности, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения требований пункта 1 статьи 4 и пункта 6 статьи 6 Конвенции.

45. В своем письменном ответе соответствующая Сторона не прокомментировала ни одно из указанных выше утверждений и не представила каких-либо разъяснений в связи с описанной выше ситуацией. Она ограничилась ответом на вопрос, поставленный Комитетом в отношении доступа к информации, касающейся принятия решений. Она утверждает, что национальное законодательство не ограничивает предоставление информации, касающейся принятия решений, и что информация, содержащаяся в заключениях государственной экологической экспертизы и ОВОС, как правило, является доступной и может предоставляться посредством:

- a) устного сообщения запрошенной информации;
- b) направления для изучения документов, содержащих запрошенную информацию и/или извлечений из них;
- с) направления письменного ответа, в котором содержится запрошенная информация.

## **2. Применение статьи 6 в связи с принятием решений в отношении проекта строительства ГЭС**

46. По словам автора сообщения, национальное законодательство Беларуси предусматривает, что экологическая экспертиза является разрешительным процессом по смыслу пункта 1 статьи 6, в то время как процедура ОВОС, предше-

ствующая экспертизе, должна рассматриваться в качестве процедуры оценки воздействия на окружающую среду (EIA) с учетом того, что именно заказчик обязан информировать общественность и проводить консультации с общественностью в отношении предлагаемого проекта.

47. Кроме того, автор сообщения утверждает, что проект строительства ГЭС является видом деятельности, относящимся к пункту 13 приложения I к Конвенции, поскольку в соответствии с проектом запланировано строительство плотины, обеспечивающей емкость водохранилища порядка 48 млн. м<sup>3</sup> (существенно больше порогового значения, составляющего 10 млн. м<sup>3</sup> и указанного в пункте 3 приложения I). Кроме того, автор сообщения утверждает, что проект строительства ГЭС подпадает под пункт 20 приложения I Конвенции, предусматривающий применение требований статьи 6 к любой прямо не упомянутой в приложении деятельности, в отношении которой национальное законодательство об EIA предусматривает проведение процесса с участием общественности. В поддержку этого довода автор сообщения ссылается на Инструкцию об ОВОС, согласно которой строительство ГЭС является таким видом деятельности, в связи с которым необходимо проводить ОВОС. Для проведения ОВОС необходимо осуществление процесса консультаций с общественностью.

48. Таким образом, автор сообщения утверждает, что до выдачи заключения государственной экологической экспертизы в отношении проекта строительства ГЭС соответствующая Сторона была обязана следовать процедуре, предусмотренной в статье 6 Конвенции, и что эта процедура не была применена; в частности не были соблюдены положения пунктов 2, 3, 6, 7, 8 и 9 статьи 6.

49. Соответствующая Сторона признает применимость статьи 6 к проекту строительства ГЭС, но утверждает, что она в полном объеме выполнила применимые требования Конвенции в рамках соответствующего процесса принятия решений.

### **3. Процедура участия общественности**

50. Автор сообщения утверждает, что он не был информирован о каком-либо публичном уведомлении, касающемся проведения консультаций с общественностью, до утверждения проекта строительства ГЭС, а также о возможностях получения доступа к соответствующему заявлению об ОВОС. Кроме того, тот факт, что вышеупомянутые документы, несмотря на неоднократные запросы, не были предоставлены после завершения процедуры, по мнению автора сообщения, доказывает, что общественность не была проинформирована надлежащим, своевременным и эффективным образом о предложении по проекту строительства ГЭС, и это означает, что пункт 2 статьи 6 Конвенции не был соблюден.

51. Соответствующая Сторона признает, что национальным законодательством не предусмотрена конкретная форма уведомления общественности или единообразные требования в отношении его содержания, и ссылается на уже упомянутые положения пункта 45 Инструкции об ОВОС, в котором указаны возможные способы уведомления. В этом контексте соответствующая Сторона отметила, что процедура информирования общественности о планируемом строительстве ГЭС была начата 10 мая 2001 года в статье, озаглавленной "Идея строительства ГЭС на Немане: первые общественные слушания", которая была опубликована в газете "Биржа информации", и что в январе 2003 по каналу гродненского областного телевидения была показана передача, в которой представитель предприятия "Гродноэнерго" изложил причины, обуславливающие строительство ГЭС. Кроме того, соответствующая Сторона сослалась на ряд газетных статей, опубликованных в 2003 году.

52. Автор сообщения сомневается в том, что информирование общественности через статьи в газетах и программы телевидения (ТВ) соответствует надлежащей процедуре эффективного уведомления общественности. Он также обращает внимание на тот факт, что в вышеупомянутой статье из газеты "Биржа информации" о проведении общественных слушаний по поводу строительства ГЭС четко указано на то, что "организатор общественных слушаний выразил сожаление в связи с неучастием в них заказчика и разработчика проекта".

53. Кроме того, автор сообщения заявляет, что заинтересованная общественность не была проинформирована о консультациях с общественностью, которые проходили до утверждения проекта строительства ГЭС. В ответ на просьбу заинтересованной общественности о предоставлении соответствующей информации об общественных слушаниях заказчик сослался на ряд телевизионных программ и публикаций, а также на проведение "круглых столов", но не предоставил запрошенные протоколы общественных слушаний. Автор сообщения утверждает, что обсуждение предложенного проекта в газетах и программах ТВ не соответствует надлежащей процедуре обеспечения эффективного участия общественности. Автор сообщения также заявляет о том, что общественность не имеет другой возможности представить замечания органам власти после завершения обсуждений, организованных заказчиком. В этой связи автор сообщения утверждает, что процедуры участия общественности, использованные заказчиком, не отвечают условиям, изложенным в пунктах 3 и 7 статьи 6 Конвенции.

54. В своем письменном ответе соответствующая Сторона отметила, что согласно статье 4 Закона Республики Беларусь "Об обращениях граждан", граждане Беларуси имеют право на обращение (т.е. направление предложений, замечаний и жалоб) в государственные органы и иные организации. Иностранцы граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Беларуси, пользуются правом на обращение наравне с гражданами в пределах их прав и свобод, установленных законодательством Беларуси.

55. Автор сообщения утверждает, что государственные органы не обязаны в соответствии с законодательством учитывать замечания, полученные заказчиком от общественности. Как в Законе об экологической экспертизе, так и в Инструкции об ОВОС по этому поводу не содержится каких-либо положений. В связи с этим автор сообщения также указывает на несоблюдение пункта 8 статьи 6 Конвенции.

56. Соответствующая Сторона отвергает все эти утверждения и заявляет, что процедура рассмотрения проекта строительства ГЭС полностью соответствует Конвенции. Согласно соответствующей Стороне, утверждению проекта предшествовало проведение ОВОС заказчиком, и утверждение проекта в заключении экспертизы № 45 от 7 февраля 2003 года обусловлено проведением заказчиком консультаций с общественностью на следующем этапе одобрения проекта ввиду значительного интереса общественности к нему. Согласно соответствующей Стороне, консультации с общественностью состоялись в 2005 и 2007 годах, как это предусмотрено законом Беларуси и Конвенцией, и включали в себя обсуждение проекта в прессе и в программах ТВ. Кроме того, соответствующая Сторона указывает, что заказчик представил обоснованную аргументацию в отношении причин, оправдывающих одобрение или отклонение замечаний общественности, отраженных в протоколах общественных слушаний.

57. И наконец, автор сообщения заявляет о том, что Закон об экологической экспертизе не содержит каких-либо требований в отношении направления заключений/решений экологической экспертизы любому лицу, помимо заказчика,

и что такие заключения не были обнародованы, несмотря на просьбы заинтересованной общественности. С учетом этого автор сообщения утверждает, что, не предоставив заинтересованной общественности заключения экологической экспертизы, соответствующая Сторона не обеспечила соблюдения пункта 9 статьи 6 Конвенции.

58. Соответствующая Сторона утверждает, что национальным законодательством не предусмотрена форма уведомления общественности об окончательном решении в отношении планируемых видов деятельности. В соответствии с законами Республики Беларусь "О средствах массовой информации" и "О нормативных правовых актах Республики Беларусь" в каждом конкретном случае окончательное решение может быть доведено до общественности посредством публикации протоколов в официальных газетах, размещения на Интернет-сайте Национального центра правовой информации Республики Беларусь, размещения на официальных Интернет-сайтах государственных органов управления республиканского уровня, а также местных исполнительных и административных органов и путем общего уведомления через печатные средства массовой информации, телевидение и радио.

### **III. Рассмотрение и оценка Комитетом**

#### **A. Правовая основа и рамки рассмотрения Комитетом**

56. Беларусь подписала Орхусскую конвенцию 16 декабря 1998 года. Конвенция была утверждена Указом № 726 президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 года, а документ о ее утверждении был сдан на хранение депозитарию 9 марта 2000 года. Для Беларуси Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года.

60. Относящаяся к проекту строительства ГЭС деятельность, которая является предметом данного сообщения, началась в 2001 году, т.е. в период, когда Конвенция вступила в силу для Беларуси.

61. Утверждения автора сообщения касаются применения Конвенции в конкретном случае, связанном с проектом строительства ГЭС, и не относятся к соблюдению положений Конвенции в рамках национальной нормативно-правовой базы в целом. Однако Комитет считает целесообразным высказать ряд замечаний в отношении положений соответствующей национальной нормативной правовой базы, действовавшей на время событий, являющихся предметом сообщения, без проведения всеобъемлющего обзора правовой системы.

62. Комитет выражает сожаление по поводу того, что у него не было какой-либо возможности обсудить этот вопрос как с автором сообщения, так и с соответствующей Стороной и что в случаях, когда замечания соответствующей Стороны не имеют прямого отношения к некоторым утверждениям автора сообщения, Комитет должен в основном полагаться на факты и свидетельства, представленные автором сообщения, учитывая тем не менее, что соответствующей Стороне была предоставлена возможность обсудить этот вопрос, но она не воспользовалась ею.

## **В. Приемлемость и использование внутренних средств правовой защиты**

63. Автор сообщения безуспешно пытался оспорить решение о выдаче разрешения на реализацию проекта строительства ГЭС, но его попытки были ограничены с учетом опасений того, что в его отношении могут быть приняты соответствующие санкции.

## **С. Рассмотрение Комитетом**

### **1. Доступ к информации – общие вопросы**

64. Не пытаясь дать оценку определению "экологической информации", принятому в законодательстве Беларуси, Комитет отмечает, что в соответствии с применяемым законодательством Беларуси документы, запрошенные представителями общественности (см. пункт 41 выше), рассматриваются в качестве "экологической информации", поскольку в статье 74 Закона об охране окружающей среды 1992 года прямо указано, что информация, относящаяся к ОВОС и экологической экспертизе, является "экологической информацией". Таким образом, нет сомнений в том, что запрошенную автором сообщения информацию следует рассматривать в качестве "экологической информации" по смыслу положений пункта 3 статьи 2 Конвенции.

65. Комитет отмечает, что просьбы о предоставлении информации в отношении проекта строительства ГЭС первоначально направлялись компетентным органам, но затем все эти просьбы передавались заказчику. В этой связи Комитет хотел бы отметить, что, хотя "последующая передача" является допустимой практикой в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Конвенции, она может применяться только в случае соблюдения ряда условий.

66. Согласно пункту 5 статьи 4 первое условие для "последующей передачи" заключается в том, что просьба о предоставлении информации должна передаваться другому "государственному органу". Комитет отмечает, что в Беларуси ответственность за процесс ОВОС, включая обеспечение участия общественности в нем, возлагается на заказчика, который может являться частным юридическим лицом, и что итоги ОВОС являются основой для экологической экспертизы, выступающей в качестве окончательного решения разрешительного характера, которое принимается государственными органами. Хотя передача соответствующих функций заказчику в том, что касается организации участия общественности, может порождать сомнения в отношении соблюдения Конвенции (см. пункт 75 и последующие пункты ниже), этот вопрос можно рассматривать по-другому в контексте доступа к информации.

67. Комитет считает, что Конвенции не противоречит предусмотренная национальным законодательством передача частным субъектам некоторых функций, связанных с ведением и распространением экологической информации. Такие частные субъекты в зависимости от конкретных механизмов, предусмотренных национальным законодательством для целей доступа к информации, следует рассматривать как субъекты, подпадающие под определение "государственного органа" по смыслу положений пункта 2 b) или 2 c) статьи 2 Конвенции.

68. В этом контексте Комитет отмечает, что в Беларуси Закон об экологической экспертизе и соответствующая Инструкция возлагают на заказчика ответственность за ведение документации, относящейся к ОВОС и экспертизе. По-

этому в контексте вопросов о доступе к информации, которые являются предметом настоящего сообщения, заказчика следует рассматривать в качестве государственного органа, обязанного предоставлять доступ к экологической информации в соответствии с положениями статьи 4 Конвенции.

69. Возможность передавать частным субъектам некоторые функции, связанные с ведением и распространением экологической информации, следует рассматривать в контексте статьи 5; в частности, это касается обязательства обеспечивать наличие у государственных органов экологической информации, имеющей отношение к их функциям, и обязательства заниматься организацией практических мер, позволяющих обеспечивать широкую доступность экологической информации для общественности, согласно соответственно положениям пунктов 2 а) и 2 б) статьи 5. Таким образом, для выполнения второго условия согласно пункту 5 статьи 4 необходимо, чтобы последующая передача не ставила под угрозу соблюдение указанных выше обязательств в соответствии со статьей 5.

70. Комитет не располагает достаточной информацией о национальных механизмах ведения и распространения экологической информации в Беларуси, но он выражает свою обеспокоенность по поводу того, что Законом об экологической экспертизе и соответствующей Инструкцией ответственность за ведение относящейся к ОВОС и экспертизе документации, включая документы, подтверждающие участие общественности, полностью возлагается только на заказчика и в этой связи не предусматривается какого-либо обязательства государственных органов, уполномоченных изучать результаты ОВОС и выдавать заключения экспертизы.

## 2. Доступ к информации – пункты 1 и 3 статьи 4

71. Государственные органы, включая заказчика, не удовлетворили просьбы представителей общественности и в некоторых случаях предлагали им указывать конкретную цель использования информации. Комитет отмечает, что заявление о конкретной заинтересованности не отнесено к числу оснований, которые могут оправдывать отказ государственных органов в предоставлении доступа к информации и которые перечислены в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции. Кроме того, в пункте 1 а) статьи 4 Конвенции прямо указано, что запрашиваемая информация предоставляется "без необходимости формулировать свою заинтересованность".

72. Комитет отмечает, что в Беларуси существует двойственный режим доступа к информации: с одной стороны, в общем законе о доступе к информации содержится требование формулировать заинтересованность для получения доступа к информации; с другой стороны, требование формулировать заинтересованность для получения доступа к информации неприменимо в случае доступа к экологической информации (см. пункты 16 и 17 выше). В настоящем случае запрошенная информация является экологической информацией, и в соответствии с белорусским законодательством и Конвенцией доступ к ней должен быть открытым. Комитет считает, что непредоставление государственными органами запрошенной информации представляет собой несоблюдение соответствующей Стороной пункта 1 статьи 4 Конвенции; кроме того, непредоставление информации государственными органами может также означать несоблюдение соответствующей Стороной пункта 6 статьи 6 Конвенции, однако в данном случае Комитет считает несущественным установление того, имело ли место несоблюдение соответствующей Стороной пункта 1 статьи 4 или же пункта 6 статьи 6 Конвенции.



### 3. Доступ к информации – пункт 2 статьи 4

73. Хотя автор сообщения указал, что ответы государственных органов поступили после истечения одного месяца с момента направления просьб, Комитету представлена недостаточная информация для проведения оценки того, действительно ли имели место какие-либо случаи несоблюдения требований пункта 2 статьи 4 Конвенции.

### 4. Применение статьи 6 к процессу принятия решений, касающихся проекта строительства ГЭС

74. По мнению Комитета, заключение экологической экспертизы должно рассматриваться в качестве решения о необходимости выдачи разрешения на реализацию проекта строительства ГЭС; ОВОС и экспертиза, проводимые в Беларуси, должны рассматриваться в совокупности в качестве процесса принятия решений, которые являются одной из форм процедуры ЕІА: эта процедура начинается с направления заказчиком в компетентный орган "заявления о намерениях" (заявки), которое предусматривает разработку документации по ЕІА и проведение процесса участия общественности (см. также пункты 22 и 23 выше), и завершается выдачей заключений компетентными органами, которые наряду с разрешением на строительство представляют собой решение разрешительного характера.

75. Кроме того, по мнению Комитета, проект строительства ГЭС относится к видам деятельности, перечисленным в приложении I к Конвенции. Согласно информации, представленной автором сообщения и не оспоренной соответствующей Стороной, проект строительства ГЭС предусматривает строительство плотины, обеспечивающей емкость водохранилища порядка 48 млн. м<sup>3</sup>, и, таким образом, является видом деятельности, подпадающим под действие пункта 13 приложения к Конвенции. Кроме того, в свете приведенных выше соображений и с учетом того, что проект строительства ГЭС относится к категории видов деятельности, перечисленных в Перечне для ОВОС, в отношении которых проведение ОВОС является обязательным, проект строительства ГЭС также подпадает под действие пункта 20 приложения к Конвенции. Вследствие этого процедуры участия общественности в контексте процесса принятия решений о том, выдавать ли разрешение на реализацию проекта строительства ГЭС, должны соответствовать положениям статьи 6 Конвенции.

76. Таким образом, конкретные особенности нормативно-правовой базы для архитектурно-планировочного надзора за застройкой территории и процедура ЕІА в Беларуси имеют следующий характер: в рамках системы ОВОС/экспертизы, как правило, на заказчика возлагается обязанность по организации участия общественности на этапе процедуры ОВОС, в то время как на этапе экспертизы возможность для участия общественности обычно предоставляется лишь в контексте проведения общественной экологической экспертизы. Организация общественной экологической экспертизы не является обязательной частью процесса принятия решений, и поэтому ее нельзя рассматривать в качестве основного инструмента для обеспечения осуществления положений статьи 6 Конвенции. Однако она может играть роль меры, дополняющей процедуру участия общественности, которая является обязательным элементом процесса принятия решений. В рамках системы ОВОС/экспертизы процедура обязательного участия общественности предусмотрена для этапа ОВОС, и обычно ответственность за организацию этой процедуры возлагается на заказчика, в том числе в отношении уведомления общественности и предоставления соответствующей информации, а также сбора замечаний (см. также пункты 28 и 29 выше).

77. Комитет уже отмечал (АССС/С/2006/16, Литва, пункт 78), что такая ведущая роль заказчика в обеспечении участия общественности порождает сомнения в том, насколько подобный порядок действий соответствует положениям Конвенции, поскольку из некоторых положений статьи 6 Конвенции вытекает, что соответствующая информация должна непосредственно распространяться государственными органами и что замечания следует представлять соответствующему государственному органу (пункты 2 d) iv)–v) и 6 статьи 6).

78. Вместе с тем приведенные выше замечания не означают, что ответственность за выполнение некоторых или даже всех указанных выше функций, относящихся к обеспечению участия общественности, должна во всех случаях возлагаться на компетентный орган, принимающий решение о выдаче разрешения на предлагаемый вид деятельности. По сути дела во многих странах указанные выше функции передаются различным органам или даже частным лицам. Такие органы или лица, выполняющие публичные административные функции в отношении участия общественности в процессе принятия экологических решений, следует рассматривать с учетом конкретных механизмов, предусмотренных национальным законодательством, в качестве субъектов, подпадающих под определение "государственный орган" по смыслу положений пункта 2 b) или с) статьи 2.

79. Для надлежащего проведения процедуры участия общественности административные функции, относящиеся к организации такого участия, обычно передаются органам или лицам, которые нередко специализируются на вопросах участия общественности или оказывают посреднические услуги, являются беспристрастными и не представляют чьих-либо интересов, связанных с предлагаемым видом деятельности, охватываемым процессом принятия решений.

80. Хотя заказчики (инициаторы проекта) могут нанимать консультантов, специализирующихся на вопросах участия общественности, ни сами заказчики, ни нанятые ими консультанты не могут обеспечить беспристрастности в степени, необходимой для гарантирования надлежащего проведения процедур участия общественности. В этой связи Комитет приходит по данному вопросу к выводу о том, что, как и в уже рассмотренном в прошлом случае, "возложение ответственности за обеспечение условий участия общественности исключительно на подрядчика не соответствует положениям Конвенции" (АССС/С/2006/16, Литва, пункт 78).

81. Эти замечания в отношении роли заказчиков (инициаторов проекта) не должны толковаться как соображения, исключающие их участие под контролем государственных органов в организации процедуры участия общественности (например, при проведении общественных слушаний) или предусматривающие взимание с них особых сборов для покрытия расходов, связанных с участием общественности. Кроме того, любые механизмы, предусматривающие или поощряющие их участие в общественных обсуждениях до подачи заявки на получение разрешения, в полной мере отвечают требованиям пункта 5 статьи 6 при условии, что такие механизмы дополняют обязательные процедуры участия общественности.

#### **5. Исключение из требования об участии общественности – пункт 1 с) статьи 6**

82. Согласно Инструкции об ОВОС, общественные обсуждения (слушания) не проводятся в случаях, когда плановая документация по предлагаемым видам деятельности содержит информацию, отнесенную к категории государственных тайн, а также иную информацию ограниченного распространения. В пункте 1 с)

статьи 6 Конвенции указывается, что Стороны могут не применять положения статьи 6 к деятельности, служащей целям национальной обороны, если участие общественности окажет отрицательное воздействие на эти цели. В данном случае Комитет не располагает достаточной информацией для оценки того, являются ли исключения, предусмотренные белорусским законодательством, действительно шире по своему охвату, нежели положения пункта 1 с) статьи 6 Конвенции; вместе с тем это обстоятельство вызывает у него озабоченность в связи с тем, что если белорусское законодательство имеет более широкую сферу охвата в сравнении с данными положениями, то может возникнуть положение, при котором не соблюдаются установленные требования.

**6. Адекватное, своевременное и эффективное информирование общественности – пункт 2 статьи 6**

83. В законодательстве Беларуси (Инструкции об ОВОС) установлено требование, согласно которому общественность должна получать информацию о процессе консультаций с общественностью, и перечислены возможные способы ее уведомления, однако предусмотрено, что решение о форме уведомления общественности принимается самим заказчиком. В уведомлении должна содержаться информация о продолжительности, дате и месте проведения общественных слушаний, а также о том, каким образом общественность может получить доступ к заявлению об ОВОС и другим проектным документам. Таким образом, в Инструкции охвачены лишь некоторые из вопросов, которые должны включаться в уведомление в соответствии с пунктами 2 а) – 2 е) статьи 6. Кроме того, в ней нет четких положений о том, что общественность должна информироваться своевременно, адекватно и эффективно.

84. В рассматриваемом примере проекта строительства ГЭС отсутствуют достаточные данные, позволяющие говорить о соблюдении указанных выше требований в национальном законодательстве и подтверждающие, что участие общественности осуществлялось в контексте ее своевременного информирования. Соответствующая Сторона ссылается на ряд опубликованных в печати статьей и утверждает, что впервые уведомление было сделано 10 мая 2001 года в статье, озаглавленной "Идея строительства ГЭС на Немане: первые общественные слушания", которая была опубликована в газете "Биржа информации" (см. также пункт 51 выше). Однако содержание статьи представляет собой лишь отчет о проведенном собрании и не является публичным уведомлением общественности о запланированном собрании. Кроме того, в статье упоминается, что собрание в связи с проектом строительства ГЭС было расценено его участниками как преждевременное, поскольку оно предшествовало подаче заявления о намерениях (заявки) и на этом этапе еще не было подготовлено ни проектной документации, ни документации по ЕИА. Таким образом, проведенное собрание, хотя оно, возможно, и было полезным с точки зрения предварительного информирования и оповещения, не может быть с достаточным основанием сочтено мероприятием, отвечающим требованиям о применении эффективной процедуры участия общественности, и, что очень важно, не может рассматриваться в качестве публичного уведомления согласно пункту 2 статьи 6.

85. Все другие статьи в печатных изданиях, на которые ссылается соответствующая Сторона, вышли в период с 23 января по 8 ноября 2003 года и по этой причине не могут рассматриваться в качестве публичного уведомления согласно пункту 2 статьи 6 в связи с заключением экспертизы, принятым 7 февраля 2003 года. Кроме того, Комитет выражает сомнения по поводу того, что эти статьи могут выполнять функцию уведомления для цели проведения ОВОС в связи с проектом строительства, утвержденным в июле 2007 года, поскольку проме-

жуток времени был слишком коротким и заказчик не имел возможностей подготовить документацию с учетом того, что заключение было издано 7 февраля 2003 года. Кроме того, со времени публикации статей и утверждением прошел слишком длительный период времени.

86. Что касается законодательства и практики, которая обычно применяется в Беларуси с целью уведомления общественности, то следует отметить, что в соответствии с законодательством заказчик обязан уведомлять общественность о проведении общественных слушаний, но в нем не содержится подробных положений, гарантирующих адекватное, своевременное и эффективное информирование общественности. Практика опубликования заявления об ОВОС (в сокращенном или даже в полном изложении) не может заменить такие положения. Кроме того, Комитет считает, что подготовленные журналистами статьи с замечаниями по проекту или их выступления в телевизионных программах (на которые сослалась соответствующая Сторона), как правило, сами по себе не являются уведомлением общественности для целей обеспечения ее участия согласно пункту 2 статьи 6 Конвенции. По этой причине Комитет полагает, что в связи с проектом строительства ГЭС соответствующей Стороной не был соблюден пункт 2 статьи 6; а также, что белорусская правовая система в целом не обеспечивает реализации этих положений Конвенции.

#### **7. Разумные сроки для обеспечения участия общественности – пункт 3 статьи 6**

87. Белорусским законодательством (Инструкция об ОВОС) предусмотрено, что проведение общественных слушаний может быть назначено не ранее, чем через 30 дней с момента уведомления общественности, при этом период их проведения должен составлять не более одного месяца; и только в исключительных случаях этот срок может быть увеличен. Период между уведомлением общественности и проведением общественных слушаний предназначен для открытия доступа общественности к соответствующей документации и подготовки. Однако на практике замечания могут представляться только в рамках процедуры консультаций с общественностью.

88. Комитет напоминает сделанные им ранее выводы в отношении разумных сроков, в частности в связи с сообщением АССС/С/2006/16 (Литва, пункт 69), которыми установлены некоторые общие правила толкования и согласно которым требование о предоставлении "разумных сроков" означает, что у общественности должно быть достаточно времени для ознакомления с документацией и подготовки замечаний с учетом, среди прочего, характера, сложности и масштабов предлагаемой деятельности. Сроки, которые могут быть разумными в случае маломасштабного простого проекта, оказывающего лишь локальное воздействие, не являются таковыми в случае крупномасштабного сложного проекта.

89. В этом контексте Комитет позитивно оценивает гибкий подход к установлению сроков с целью обеспечения доступа общественности к соответствующей документации и ее подготовки и считает, что, хотя минимальный период в 30 дней между уведомлением общественности и началом консультаций с общественностью является разумным, гибкий подход, при необходимости, позволяет продлевать этот минимальный период с учетом, среди прочего, характера, сложности и масштабов предлагаемой деятельности.

90. Вместе с тем Комитет не считает оправданным такой гибкий подход, при котором, как это имеет место в случае Беларуси, установлены лишь максимальные сроки участия общественности в процедурах консультаций с общественно-

стью и направления ею своих замечаний. Такой подход – независимо от продолжительности максимальных сроков – сопряжен с риском того, что в отдельных случаях могут устанавливаться такие сроки, которые могут оказаться неоправданными. Таким образом, такой подход, при котором устанавливаются только максимальные сроки для участия общественности, не может рассматриваться в качестве подхода, отвечающего требованию об установлении разумных сроков в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Конвенции.

91. В конкретном случае применения процедуры участия общественности в связи с проектом строительства ГЭС и с учетом всех проблем, касающихся установления того, была ли и когда уведомена общественность, а также проводились ли и когда какие-либо консультации с ней, Комитет не имеет возможности дать оценку того, обеспечила ли соответствующая Сторона соблюдение пункта 3 статьи 6 Конвенции.

#### **8. Доступ к документам, относящимся к процессу принятия решений – пункт 6 статьи 6**

92. Белорусским законодательством (Инструкцией об ОВОС) предусмотрено, что обязанность предоставлять соответствующую информацию общественности возлагается только на заказчика, по мнению Комитета, такой подход не отвечает требованиям Конвенции (см. пункты 77 и 80 выше).

93. Кроме того, белорусским законодательством прямо предусмотрено, что заявление об ОВОС должно предаваться гласности, но что доклад об ОВОС не доводится до сведения общественности. Кроме того, нет четкости в отношении обязанности предоставлять общественности доступ к протоколам слушаний. С учетом важности обоих документов как основы для принятия решения это обстоятельство, судя по всему, является существенным недостатком законодательства; вместе с тем, с учетом того, что такие документы, как представляется, подпадают под определение экологической информации, предоставляемой общественности (см. пункт 64 выше), этот недостаток необязательно свидетельствует о несоблюдении Конвенции.

#### **9. Публичные обсуждения и представление замечаний – пункт 7 статьи 6**

94. Белорусское законодательство (Инструкция об ОВОС) предусматривает, что основным способом публичных консультаций является организация общественных обсуждений на собрании (слушаниях) с участием заказчика, консультанта по ОВОС и заинтересованных органов власти. Заказчик отвечает за организацию слушаний и проводит их совместно с консультантом по ОВОС, подготовившим заявление об ОВОС. На практике замечания могут представляться только в ходе слушаний, поскольку законодательством не предусмотрена возможность непосредственно представлять на этапе экспертизы замечания общественности органу, отвечающему за выдачу заключения экспертизы. Хотя существуют требования в отношении регистрации замечаний, высказанных общественностью на этапе ОВОС, и их передачи органу, отвечающему за выдачу заключения экспертизы, Комитет считает, что указанная выше процедура не обеспечивает прямого доступа компетентного органа ко всем представленным замечаниям и не предоставляет ему возможности должным образом учитывать их. С учетом этого, а также соображений о роли заказчика в данной процедуре (см. пункты 77 и 80 выше) Комитет считает, что механизмы, предусмотренные белорусским законодательством в отношении публичных обсуждений и представления замечаний, не обеспечивают соблюдения требований пункта 7 статьи 6 в сочетании с пунктом 2 d) v) статьи 6 Конвенции.

95. Комитет отмечает, что на основе представленной информации и с учетом отсутствия каких-либо опровергающих ее данных у общественности, судя по всему, не было достаточных возможностей для представления любых замечаний, информации, аналитических материалов или мнений, касающихся проекта строительства ГЭС, до выдачи разрешения на реализацию проекта. Комитет полагает, что организация обсуждений по предложенному проекту в газетах, а также в рамках программ ТВ не является приемлемой формой дискуссий для обеспечения соблюдения пункта 7 статьи 6 Конвенции.

**10. Надлежащий учет результатов участия общественности – пункт 8 статьи 6**

96. В соответствии с белорусским законодательством на заказчика и консультанта по ОВОС возлагается ряд обязанностей, касающихся надлежащего учета результатов участия общественности: они обязаны рассматривать все замечания и предложения, представленные общественностью, и включать их в протоколы слушаний наряду с информацией о том, были ли эти замечания приняты или отклонены, а также указывать основания для их отклонения или принятия. Однако в применяемом законодательстве не предусмотрены аналогичные обязанности органов власти (или экспертов), отвечающих за выдачу заключения экспертизы. Они обязаны лишь рассматривать заключения общественной экспертизы, которая, являясь необязательным элементом процедуры (см. пункт 32 выше), не может рассматриваться в качестве меры по осуществлению положений статьи 6 Конвенции. С учетом вышеизложенного Комитет приходит к мнению о том, что законодательство Беларуси не обеспечивает соблюдения требований пункта 8 статьи 6 Конвенции.

97. Принимая во внимание рассмотренные недостатки в обсуждении проекта строительства ГЭС, Комитет не может с уверенностью заявить о наличии каких-либо результатов участия общественности, которые могли бы быть приняты во внимание в заключении экспертизы, и по этой причине он не в состоянии провести оценку того, обеспечено ли в этой связи соответствующей Стороной соблюдение пункта 8 статьи 6 Конвенции.

**11. Информирование общественности об окончательном решении – пункт 9 статьи 6**

98. В законодательстве Беларуси отсутствует четкое требование об информировании общественности о выданном заключении экспертизы и возможностях получить доступ к тексту заключения, а также ознакомиться с причинами и соображениями, на основе которых оно основано. По сути дела не установлено какого-либо четкого требования о подготовке заявления о соответствующих основаниях, а также не принято требования к государственным органам в отношении хранения таких заключений. Таким образом, Комитет пришел к мнению о том, что в белорусском законодательстве не обеспечено соблюдения требований пункта 9 статьи 6 Конвенции, в частности в связи с отсутствием надлежащих процедур оперативного уведомления общественности о заключениях экологической экспертизы и надлежащих механизмов, способствующих доступу общественности к таким заключениям.

99. В свете представленной информации Комитет считает, что заинтересованная общественность не была проинформирована о заключениях экологической экспертизы по проекту строительства ГЭС и что ее просьбы о предоставлении доступа к этим заключениям не были удовлетворены (см. также пункты 43 и 48 выше). В связи с этим Комитет делает вывод о том, что государственные органы не обеспечили оперативного информирования заинтересованной

общественности в отношении решения о строительстве ГЭС и что, следовательно, соответствующей Стороной не было обеспечено соблюдения пункта 9 статьи 6 Конвенции.

#### **12. Недопущение притеснений – пункт 8 статьи 3**

100. Авторы сообщения и меморандума *amicus* информируют Комитет о том, что уголовное обвинение и преследование могут применяться за участие в деятельности незарегистрированной группы. Кроме того, они утверждают, что действующая в Беларуси нормативная база, которой регулируется создание НПО и объединений, носит весьма ограничительный характер.

101. Автор сообщения не включил в свое сообщение каких-либо утверждений о несоблюдении пункта 8 статьи 3 Конвенции, и Комитет не получил какой-либо информации в поддержку таких утверждений, в частности каких-либо копий соответствующих положений, ограничивающих свободу объединений или предусматривающих предъявление уголовных обвинений в случае участия в групповых инициативах, преследующих мирные цели, если такая группа не является зарегистрированной. Хотя в этом случае Комитет не может провести оценку того, имеет ли место несоблюдение пункта 8 статьи 3 Конвенции, Комитет выражает сочувствие автору сообщения, который просил сохранить информацию о своей личности в строгой тайне из-за опасений того, что он может подвергнуться наказанию, преследованиям или другим видам притеснений.

### **IV. Выводы и рекомендации**

102. Рассмотрев вышеуказанное, Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в последующих пунктах.

#### **A. Основные выводы в отношении несоблюдения**

103. Комитет приходит к выводу о том, что в связи с проектом строительства ГЭС соответствующая Сторона:

a) не представив запрошенную информацию, не обеспечила соблюдения пункта 1 статьи 4 Конвенции (пункт 72 выше);

b) не обеспечив надлежащего, своевременного или эффективного публичного уведомления согласно критериям Конвенции, не обеспечила соблюдения пункта 2 статьи 6 (пункт 86 выше);

c) не предоставив общественности достаточных возможностей для представления каких-либо замечаний, информации, аналитических материалов или мнений, имеющих значение для проекта ГЭС, не обеспечила соблюдения пункта 7 статьи 6 (пункты 94 и 95 выше);

d) не проинформировав оперативно общественность о заключениях экологической экспертизы, а именно о решении осуществлять строительство ГЭС, не обеспечила соблюдения пункта 9 статьи 6 (пункт 99 выше).

104. Кроме того, Комитет приходит к выводу о том, что нижеследующие общие особенности нормативно-правовой базы Беларуси не соответствуют требованиям Конвенции:

a) требование формулировать свою заинтересованность для получения доступа к экологической информации (пункт 1 статьи 4);

b) неадекватное регулирование требований в отношении публичного уведомления: в частности, не предусмотрены обязательные средства информирования общественности, установлены недостаточные требования в отношении содержания публичного уведомления и не предусмотрено четкое требование в отношении адекватного, своевременного и эффективного информирования общественности (пункт 2 статьи 6);

c) установлены лишь максимальные сроки для проведения общественных слушаний, в связи с чем в отдельных случаях могут устанавливаться неразумные сроки (пункт 3 статьи 6);

d) возложение ответственности за организацию участия общественности, в том числе за предоставление ей соответствующей информации и за сбор замечаний, на заказчиков (инициаторов проектов), а не на соответствующие государственные органы (пункты 2 d) iv)–v), 6 и 7 статьи 6);

e) отсутствие обязательных требований относительно учета государственными органами, издающими заключение экспертизы, замечаний общественности (пункт 8 статьи 6);

f) отсутствие надлежащих процедур оперативного уведомления общественности о заключениях экологической экспертизы и надлежащих механизмов для облегчения доступа общественности к этим заключениям (пункт 9 статьи 6).

105. Кроме того, Комитет выражает обеспокоенность в отношении следующих аспектов:

a) что касается соблюдения пункта 1 a) и b) статьи 5, то законодательство Беларуси возлагает ответственность за ведение документации по ОВОС и экспертизе, включая документы, подтверждающие участие общественности, только на заказчика, тогда как в отношении органов, уполномоченных рассматривать результаты ОВОС, и органов, уполномоченных издавать заключения экспертизы, никаких обязательств не предусматривается;

b) белорусское законодательство, касающееся ситуаций, в которых положения об участии общественности не применяются, может толковаться значительно шире, чем это допускается пунктом 1 c) статьи 6 Конвенции.

## **В. Рекомендации и другие меры**

106. В соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 и с учетом причин и степени несоблюдения Комитет рекомендует Совещанию Сторон Конвенции:

a) в соответствии с пунктом 37 b) приложения к решению I/7 рекомендовать соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные и административные меры, а также меры практического характера для обеспечения того, чтобы:

i) в общем законе о доступе к информации делалась ссылка на Закон об охране окружающей среды 1992 года, конкретно регулирующий доступ к экологической информации, при наличии которой общее требование об указании на заинтересованность применяться не будет;

ii) существовало четкое требование относительно надлежащего, своевременного и эффективного информирования общественности о процессах принятия решений, подпадающих под действие статьи 6;



- iii) существовали четкие требования в отношении формы и содержания публичного уведомления, требуемого в пункте 2 статьи 6 Конвенции;
- iv) предусматривались разумные минимальные сроки представления замечаний в ходе процедуры участия общественности с учетом стадии процесса принятия решений, а также характера, масштабов и сложности предлагаемой деятельности;
- v) была четко предусмотрена возможность представления общественностью своих замечаний непосредственно соответствующим органам (т.е. органам, компетентным принимать решения, подпадающие под действие статьи 6 Конвенции);
- vi) была четко предусмотрена ответственность соответствующих государственных органов за обеспечение таких возможностей для участия общественности, которые должны создаваться согласно Конвенции, в том числе для предоставления соответствующей информации и сбора замечаний в виде письменных представлений и/или в ходе общественных слушаний;
- vii) была четко предусмотрена ответственность соответствующих государственных органов за должный учет результатов участия общественности и за представление свидетельств этого в публично доступном заявлении с изложением причин и соображений, на основе которых были приняты решения;
- viii) была четко предусмотрена ответственность соответствующих государственных органов за:
  - a. оперативное информирование общественности о принимаемых ими решениях и о том, как их можно получить;
  - b. хранение и предоставление общественности копий таких решений вместе с другой информацией, имеющей значение для процесса принятия решений, включая доказательства выполнения обязанностей по информированию общественности и предоставления ей возможностей представить свои замечания;
  - c. составление соответствующих доступных для общественности перечней или реестров принятых ими решений;
- ix) законоположения, касающиеся ситуаций, в которых положения об участии общественности не применяются, невозможно было толковать как допускающие более широкие исключения, чем те, которые возможны согласно пункту 1 с) статьи 6 Конвенции;
- b) в соответствии с пунктом 37 с) приложения к решению I/7 предложить соответствующей Стороне:
  - i) разработать план действий по выполнению приведенных выше рекомендаций, с тем чтобы представить Комитету первоначальный доклад о проделанной работе к 1 декабря 2011 года, а план действий – к 1 апреля 2012 года;
  - ii) как минимум за шесть месяцев до начала пятой сессии Совещания Сторон представить Комитету информацию о принятых мерах и достигнутых результатах работы по выполнению приведенных выше рекомендаций.