



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

Комитет по вопросам соблюдения

Тридцать первое совещание
Женева, 22–25 февраля 2011 года

Доклад Комитета по вопросам соблюдения о работе его тридцать первого совещания

Добавление

Соблюдение Украиной своих обязательств по Конвенции

I. Осуществление решения III/6f Совещания Сторон

1. На своей третьей сессии Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), приняло решение III/6f о соблюдении Украиной своих обязательств по Конвенции (ЕСЕ/МР.РР/2008/2/Add.14).

2. В решении III/6f Совещание Сторон отметило, что информация, представленная Украиной, не отражает в полном объеме рекомендации, изложенные в решении II/5b (ЕСЕ/МР.РР/2005/2/Add.8) Совещания Сторон, и постановила вынести Украине предупреждение, которое вступит в силу 1 мая 2009 года в том случае, если Украина не выполнит в полном объеме определенные условия, связанные с обеспечением эффективности своего плана действий по осуществлению Конвенции. Факт успешного выполнения условий должен быть установлен Комитетом (см. ЕСЕ/МР.РР/2008/2/Add.14, пункт 5). Совещание Сторон также предложило Украине представлять Комитету на периодической основе, а именно в ноябре 2008 года, в ноябре 2009 года и в ноябре 2010 года, под-

робную информацию о ходе осуществления плана действий (ECE/MP.PP/2008/2/Add.14, пункт 6).

3. 2 октября 2008 года секретариат препроводил решение III/6f Украине с напоминанием в отношении содержащихся в нем просьб и рекомендаций Совещания Сторон.

4. Соответствующая Сторона представила проект плана действий по осуществлению решения III/6f и доклад Комитету в октябре 2008 года. На двадцать втором совещании Комитета (17–19 декабря 2008 года) представители соответствующей Стороны передали информацию о ходе осуществления решения III/6f, в частности на основе доклада о ходе работы, представленного Комитету во исполнение пункта 6 указанного решения. Они распространили последний вариант проекта плана действий, о котором говорится в пункте 5 решения, и сообщили Комитету о том, что он был разработан в рамках процесса, который включал в себя консультации с другими правительственными ведомствами и организациями гражданского общества. Разработка этого плана находилась на этапе завершения, и он должен был быть принят Кабинетом министров к концу 2008 года. После принятия этого плана его предполагалось представить в секретариат к 1 января 2009 года.

5. В своем письме от 31 декабря 2008 года соответствующая Сторона представила доклад о выполнении условий, изложенных в решении III/6f Совещания Сторон, и план действий, направленный в соответствии с пунктом 5 указанного решения.

6. В письме от 9 марта 2009 года, направленном секретариатом Конвенции, Комитет указал, что он с удовлетворением принимает к сведению доклад и план действий, представленные Украиной 31 декабря 2008 года или примерно в это время. Рассмотрев в предварительном порядке информацию, содержащуюся в докладе и плане действий, представленных Украиной, Комитет вместе с тем указал, что он не убежден в том, что были выполнены условия, изложенные в пункте 5 а)–d) решения III/6f. В частности, Комитет имел ряд вопросов в отношении весьма общего характера плана действий и отсутствия ясности в том, что касается конкретных поэтапных мероприятий, с которыми может быть связано осуществление данного плана.

7. В письме секретариата от 9 марта 2009 года Комитет просил правительство Украины представить до проведения двадцать третьего совещания Комитета (31 марта – 3 апреля 2009 года) и не позднее 27 марта 2009 года дополнительные разъяснения в отношении содержания плана действий.

8. В своем письме от 27 марта 2009 года соответствующая Сторона направила ответ на письмо секретариата от 9 марта 2009 года.

9. На своем двадцать третьем совещании Комитет рассмотрел всю информацию, представленную соответствующей Стороной. Он с удовлетворением принял к сведению шаги, предпринятые Украиной с целью выполнения условий, изложенных в пункте 5 а)–d) решения III/6f Совещания Сторон. В частности, Комитет приветствовал доклад и план действий, представленные Украиной 31 декабря 2008 года, включая ряд проектов законов и проектов постановлений Кабинета министров, мероприятия по наращиванию потенциала, консультации с общественностью по плану действий, а также утверждение плана действий путем принятия постановления Кабинета министров. Кроме того, Комитет с удовлетворением принял к сведению письмо Украины от 27 марта 2009 года, которое было направлено в ответ на письмо Комитета от 9 марта 2009 года и в

котором содержалась некоторая дополнительная информация, поясняющая конкретные мероприятия, предусмотренные в плане действий.

10. На этом совещании Комитет отметил, что Министерство охраны окружающей среды должно подготовить проект законодательства по выполнению постановления Кабинета министров № 1628-р от 27 декабря 2008 года. Вместе с тем Украина конкретно не сообщила о том, каким образом она намерена решать ряд поднятых Комитетом вопросов, которые были изложены в письме секретариата от 9 марта 2009 года. В частности, Комитет отметил, что он хотел бы как можно скорее рассмотреть проект законодательства по ряду аспектов, в том числе относительно предоставления информации в рамках статьи 4 Конвенции, требуемой формы и содержания публичного уведомления, конкретных временных рамок для процесса проведения консультаций с общественностью и предлагаемых формулировок относительно необходимости того, чтобы тексты решений наряду с причинами и соображениями, на которых они основываются, предавались гласности (полный перечень см. в документе ECE/MP.PP/C.1/2009/2, приложение II, пункт 10).

11. Также на своем двадцать третьем совещании Комитет счел, что Украина выполнила условия, указанные в пункте 5 а)–d) решения III/6f, в том объеме, который не требует вступления в силу предупреждения, вынесенного Совещанием Сторон на основании решения III/6f. Вместе с тем Комитет счел, что Украина пока еще не в полном объеме выполняет свои обязательства по Конвенции и в этой связи зарезервировал за собой право представить дальнейшие рекомендации Совещанию Сторон, включая рекомендацию о вынесении нового предупреждения, если Комитет установит, что выдвинутые им условия в отношении изложенных вопросов не были удовлетворительным образом соблюдены.

12. В письме от 16 апреля 2009 года Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций довел до сведения соответствующей Стороны результаты оценки и выводы, представленные Комитетом на его двадцать третьем совещании.

13. 20 ноября 2009 года неправительственная организация "Экология – право – люди" (ЭПЛ) направила в Комитет соответствующую информацию, и 30 ноября 2009 года Украина представила свой доклад о ходе осуществления решения по соответствующему вопросу.

14. На своем двадцать шестом совещании (15–18 декабря 2009 года) Комитет принял к сведению информацию, представленную соответствующей Стороной и ЭПЛ. В ходе состоявшейся дискуссии на открытом заседании с заявлениями выступили представители соответствующей Стороны и Румынии, а также ЭПЛ. Комитет приветствовал доклад полученный от Украины, приняв вместе с тем к сведению обеспокоенность, выраженную Румынией и ЭПЛ.

15. После заслушивания заявлений Комитет просил Украину незамедлительно предоставить в распоряжение секретариата полные тексты проекта закона Украины "О внесении поправки в статью 25 Закона Украины об охране окружающей среды" и проекта постановления Кабинета министров Украины "Об утверждении порядка предоставления и распространения экологической информации" на украинском языке, а также представить перевод полных текстов на английский язык к 1 января 2010 года. Комитет также просил правительство Украины представить полный текст проекта постановления Кабинета министров Украины "Об утверждении порядка участия общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды" как на украинском,

так и на английском языках к 1 февраля 2010 года. Секретариат незамедлительно препроводит эти материалы Комитету и другим соответствующим сторонам.

16. Комитет также просил Украину разместить тексты этих трех проектов законов на украинском языке на официальном вебсайте в день направления их секретариату или ранее. Комитет отметил, что регулярное размещение Украинской проектом законов на официальном вебсайте в процессе работы над ними представляло бы собой пример рациональной практики. Комитет просил Румынию и ЭПЛ к 14 января 2010 года препроводить секретариату любые замечания, которые, возможно, у них имеются в отношении проекта закона, подлежащего незамедлительному представлению в секретариат, а к 14 февраля 2010 года – в отношении проекта постановления, подлежащего представлению 1 февраля. И в этом случае секретариат незамедлительно препроводит указанные материалы Комитету и другим соответствующим сторонам. Комитет постановил рассмотреть эти законодательные проекты и любые полученные замечания по ним на своем двадцать седьмом совещании.

17. 29 декабря 2009 года Украина по электронной почте переслала Комитету электронную ссылку Министерства охраны окружающей среды на проект постановления Кабинета министров Украины "О внесении поправки в статью 25 Закона Украины об охране окружающей среды" (на украинском языке) касательно экологической информации и указала, что бюджетные ограничения не позволили обеспечить его перевод на английский язык. К этому же сообщению электронной почты прилагался проект закона "О внесении поправки в статью 25 Закона Украины об охране окружающей среды". В сообщении электронной почты говорилось о том, что общественность имела возможность представить свои замечания по проекту закона в июле и августе 2009 года, и такие замечания на тот момент находились в процессе обработки.

18. ЭПЛ представила свои замечания по проекту постановления Кабинета министров Украины "Об утверждении порядка предоставления и распространения экологической информации" и его перевод на английский язык соответственно 14 и 22 января 2010 года. Румыния представила свои замечания 3 февраля 2010 года.

19. В сообщении электронной почты от 15 марта 2010 года Украина проинформировала Комитет о ходе работы над постановлением Кабинета Министров Украины "Об утверждении порядка участия общественности". В частности, была создана рабочая группа для рассмотрения двух различных вариантов проекта постановления, касающегося порядка участия общественности, с целью выработки единого проекта.

20. Комитет направил несколько напоминаний Украине (23 апреля, 30 июля и 14 октября 2010 года) в отношении представления ее доклада о ходе осуществления решения III/6f.

21. 2 ноября 2010 года ЭПЛ направила доклад о прогрессе, достигнутом Украиной в осуществлении этого решения.

22. В начале 2010 года оба национальных координатора, которые были назначены Украиной, покинули свои посты. В сообщении электронной почты от 3 декабря 2010 года Министерство охраны окружающей среды неофициально проинформировало секретариат о назначении нового национального координатора. Несмотря на просьбы, секретариат до сих пор не получил официальное уведомление о назначении нового национального координатора.

23. Украина представила свой национальный доклад об осуществлении 7 декабря 2010 года на русском языке.
24. 3 февраля 2011 года Украина представила Комитету доклад о ходе осуществления плана действий, принятого на основании инструкции № 1628-г Кабинета министров от 27 декабря 2008 года.
25. На своем тридцать первом совещании Комитет рассмотрел прогресс, достигнутый Украиной в осуществлении решения III/6f. Он принял к сведению информацию, представленную Украиной в период между совещаниями, а также информацию, содержащуюся в национальном докладе об осуществлении за 2008–2011 годы.
26. Комитет отмечает, что в плане действий, представленном Комитету в октябре 2008 года, конец 2009 года указан в качестве крайнего срока для осуществления всех соответствующих законодательных и административных мер. Вместе с тем план действий, представленный Комитету 3 февраля 2011 года, свидетельствует о том, что на сегодняшний день большинство законов все еще находятся в стадии подготовки компетентными органами, при этом ни одно из мероприятий плана фактически не было выполнено. За исключением одного учебного курса, организованного для должностных лиц Министерства охраны окружающей среды, все мероприятия в области профессиональной подготовки и наращивания потенциала запланированы на 2011 год.
27. Вместе с тем Комитету известно о двух учебных мероприятиях, которые были организованы в рамках нескольких проектов, относящихся к Орхусской конвенции и Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо). Комитет был также проинформирован о том, что недавно парламентом был принят закон "О доступе к информации", в то время как 9 мая 2011 года должна была вступить в силу новая редакция Закона Украины "Об информации". По мнению ЭПЛ, эти новые законы предусматривают доступ к экологической информации в соответствии с Конвенцией, однако существует необходимость дополнить их положениями, касающимися той информации, которой должны располагать государственные органы, а также касающимися обнародования документов об оценке воздействия на окружающую среду.
28. В целях обеспечения всестороннего рассмотрения соблюдения Конвенции Украиной Комитет предложил Украине, а также автору сообщения, первоначально приведшего к рассмотрению вопроса о соблюдении Украиной, высказать свои замечания по проекту настоящего доклада. Такие замечания были получены от ЭПЛ 10 марта 2011 года и от соответствующей Стороны 17 марта 2011 года.
29. В своих замечаниях от 10 марта 2011 года ЭПЛ, в частности, утверждала, что в период нахождения проекта постановления Кабинета министров Украины "Об утверждении порядка участия общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды" на вебсайте Министерства (июль-август 2009 года) представители общественности направляли свои замечания, однако они так и не были проинформированы о дальнейшей судьбе их замечаний. В феврале 2011 года проект закона был размещен на вебсайте Министерства повторно, и поступившие замечания были приняты к рассмотрению. По данным ЭПЛ, указанный проект не был еще принят. ЭПЛ также отмечает, что вступление этого проекта закона в силу позволит полностью выполнить рекомендации Комитета по вопросам участия общественности. Вместе с тем ЭПЛ утверждает, что парламент 17 февраля 2011 года принял новый закон – "О регу-

лировании градостроительной деятельности". Новый закон вступит в силу через три месяца после его официальной публикации. По данным ЭПЛ, он не предусматривает участие общественности ни на этапе *экспертизы*¹, ни в ходе процедуры выдачи разрешения на строительство.

30. Соответствующая Сторона в своем представлении от 10 марта 2011 года сообщила Комитету о текущей реорганизации Министерства охраны окружающей среды и дала разъяснения в отношении ряда мер, принимаемых в ответ на рекомендации решения III/6f, таких как проект "процедуры участия общественности в обсуждении вопросов о принятии решений, которые могут оказать воздействие на окружающую среду" (Комитет исходит из того, что этот проект закона аналогичен проекту постановления Кабинета министров Украины "Об утверждении порядка участия общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды"), текст которого на английском языке был представлен на рассмотрение Комитету 17 марта 2011 года, при этом пересмотренный и подробный план действий, как ожидается, будет направлен Комитету до конца марта 2011 года. Кроме того, на своем тридцать первом совещании (11–14 апреля 2011 года) Комитет принял к сведению письмо соответствующей Стороны от 11 апреля 2011 года, которым Комитет был проинформирован о будущих мерах, предусмотренных в проекте постановления Кабинета министров "Об утверждении порядка привлечения общественности к обсуждению вопросов относительно принятия решений, которые могут влиять на состояние окружающей среды" [т.е. участия общественности в процессе принятия решений, которые могут оказать воздействие на окружающую среду]. Он решил, что это письмо не меняет существа доклада, содержащего выводы и рекомендации Комитета для Совещания Сторон относительно последующих действий Украины в связи с решением III/6f.²

II. Выводы

31. Комитет хотел бы отметить вовлеченность в процесс соответствующей Стороны, о чем свидетельствует ее переписка с Комитетом в период между совещаниями. Вместе с тем Комитет с сожалением отмечает весьма медленный прогресс, достигнутый соответствующей Стороной в деле выполнения решения II/5b и впоследствии решения III/6f.

32. Высоко оценивая информацию, представленную соответствующей Стороной в ее письме от 17 марта 2011 года, Комитет также отмечает, что большинство законов все еще находится в форме проектов или черновых набросков и что соответствующей Стороне необходимо как можно скорее выполнить рекомендации Совещания Сторон, содержащиеся в пункте 5 решения III/6f.

¹ Механизм "государственной экологической проверки" или "экологической экспертизы", официально существовавший в бывшем Советском Союзе во второй половине 80-х годов прошлого века.

² В то время как доклад Комитета о соблюдении Украиной Конвенции был выпущен в качестве добавления к докладу Комитета о работе ее тридцать первого совещания (22–25 февраля 2011 года), Комитет на своем тридцать втором совещании просил секретариат включить ссылку на письмо соответствующей Стороны от 11 апреля 2011 года в ту часть доклада, которая касается фактов. Это будет возможно, поскольку доклад о работе тридцать первого совещания Комитета еще не был выпущен в качестве официального документа Организации Объединенных Наций (см. ECE/MP.PP/C.1/2011/4, пункт 30).

33. Рассмотрев имеющуюся в его распоряжении информацию, Комитет делает вывод о том, что Украина не осуществляет меры, указываемые в пункте 5 решения III/6f Совещания Сторон.

III. Рекомендации

34. В свете вышеизложенного, со ссылкой на тот факт, что Совещание Сторон на своей третьей сессии вынесло предупреждение, которое после проведенных Комитетом обзора и оценки не вступило в силу, Комитет рекомендует следующее: Совещание Сторон, возможно, пожелает а) подтвердить сделанный им ранее вывод о несоблюдении и б) рассмотреть вопрос о вынесении предупреждения или приостановлении в соответствии с применимыми нормами международного права, касающимися приостановления действия какого-либо международного договора, действия для соответствующей Стороны специальных прав и привилегий, предоставляемых ей по Конвенции, как это изложено в пунктах 37 f) и g) приложения к решению I/7, принимая во внимание то, что соответствующая Сторона не предприняла реальных и эффективных шагов для осуществления мер, упомянутых в решении III/6f, и что эти меры отчасти отражают меры, уже упомянутые в решении II/5b, которое было принято в 2005 году.

35. Совещание Сторон, возможно, пожелает также изучить возможность направления, при необходимости, миссии экспертов, организованной членами Комитета и другими экспертами, в целях оказания Стороне содействия в осуществлении мер, упомянутых в решении III/6f, включая проведение обзора и вынесение рекомендаций в отношении внесения поправок в законодательство и организации профессиональной подготовки, запланированной на 2011 год, и предложить соответствующей Стороне принять такую миссию.