



**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 соблюдению**

**Пятьдесят восьмое совещание**

Будва, Черногория, 10–13 сентября 2017 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

**Просьбы Сторон об оказании консультаций или помощи**

**Рекомендации в отношении запроса на консультации  
АССС/А/2014/1 Беларуси**

**Приняты Комитетом по соблюдению 18 июня 2017 года\***

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	2
II. Краткая информация о помощи и консультациях, запрошенных соответствующей Стороной .....	3
III. Рассмотрение и оценка Комитетом .....	6
IV. Выводы и рекомендации .....	16

\* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду существовавшей потребности в дополнительном времени для завершения его подготовки.



## I. Введение

1. Беларусь подписала Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), 16 декабря 1998 года. Конвенция вступила в силу для Беларуси 30 октября 2001 года, в день общего вступления Конвенции в силу.
2. На пятой сессии Совещания Сторон Конвенции (Маахстрихт, 30 июня – 2 июля 2014 года) представитель Беларуси выступил с заявлением, в котором он, в частности, попросил дать разъяснения в отношении того, каким образом должны толковаться некоторые положения Орхусской конвенции<sup>1</sup>.
3. Совещание Сторон приняло к сведению заявление представителя соответствующей Стороны относительно толкования положений Конвенции. Оно согласилось с предложением Президиума в отношении просьбы соответствующей Стороны и в соответствии с пунктами 13 b) и 14 приложения к его решению I/7 приняло решение придерживаться процедуры, которая применялась бы также к аналогичным просьбам, а именно:
  - a) секретариат подготовит проект ответа с учетом *Руководства по осуществлению Орхусской конвенции* (Руководство по осуществлению)<sup>2</sup>, правовой практики, решений Комитета по соблюдению, другого соответствующего законодательства и т.д.) и проведет консультации по проекту ответа с Комитетом по соблюдению и Президиумом, принимая во внимание их мнения, а затем представит ответ Стороне, обратившейся с просьбой;
  - b) в случае возникновения серьезных расхождений во мнениях между Комитетом по соблюдению, Президиумом и секретариатом и/или внутри них Президиум докладывает об этом вопросе Рабочей группе Сторон, которая может поручить Президиуму (или учредить специальный комитет с целью) подготовить при участии секретариата и Комитета по соблюдению предложение по данному вопросу для рассмотрения Совещанием Сторон<sup>3</sup>.
4. На своем пятидесятом совещании (Женева, 6–9 октября 2015 года) Комитет по соблюдению решил, что секретариат подготовит проект ответа для соответствующей Стороны, который будет размещен на веб-странице Комитета за четыре недели до начала его пятьдесят первого совещания (Женева, 15–18 декабря 2015 года). Комитет решил обсудить проект секретариата на открытом заседании в ходе его пятьдесят первого совещания, принимая во внимание замечания, полученные от наблюдателей, а затем подготовить рекомендации на закрытом заседании в соответствии с пунктом 33 приложения к решению I/7.
5. 17 ноября 2015 года секретариат разместил на соответствующей веб-странице проект ответа с учетом разработанных под эгидой Конвенции существующих источников толкования, и в частности *Руководства по осуществлению, Маастрихтских рекомендаций по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды*<sup>4</sup> (Маастрихтские рекомендации), и соответствующих выводов, принятых Комитетом по соблюдению Орхусской конвенции.

<sup>1</sup> Заявление соответствующей Стороны, сделанное на пятой сессии (а именно запрос на консультации), проект ответа секретариата и связанная с ними документация соответствующей Стороны и секретариата размещены на специальной веб-странице веб-сайта Комитета по адресу <http://www.unece.org/env/pp/cc/a1.html>.

<sup>2</sup> Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.13.II.R.3. Доступно по адресу [http://www.unece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html).

<sup>3</sup> ECE/MP.PP/2014/2, пункт 53.

<sup>4</sup> Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.15.II.R.7. См. <http://www.unece.org/index.php?id=41803>.

6. 20 ноября 2015 года проект ответа секретариата был препровожден соответствующей Стороне вместе с приглашением принять участие в пятьдесят первом совещании Комитета, в ходе которого Комитет решил обсудить проект секретариата на открытом заседании.
7. 22 декабря 2015 года соответствующая Сторона представила свои замечания к проекту ответа секретариата.
8. На своем пятьдесят первом совещании Комитет провел открытое заседание с целью обсуждения проекта ответа секретариата. Соответствующая Сторона попыталась принять участие в этом заседании в формате аудиоконференции, однако ввиду неисправности конференционного оборудования, установленного в зале заседаний, она не смогла сделать это. Комитет решил перенести обсуждение подготовленного секретариатом проекта в открытом заседании на свое пятьдесят второе совещание (Женева, 8–11 марта 2016 года).
9. На своем пятьдесят втором совещании соответствующая Сторона приняла участие в открытом заседании, созванном для обсуждения проекта ответа, подготовленного секретариатом, а также письменных замечаний от 22 декабря 2015 года. Комитет принял к сведению устные замечания, поступившие в ходе совещания от соответствующей Стороны и наблюдателей, и принял решение приступить к подготовке своих рекомендаций на закрытом заседании в соответствии с пунктом 33 приложения к решению I/7.
10. Комитет завершил подготовку проекта своих рекомендаций на его виртуальном совещании 22 декабря 2017 года. Затем, 21 февраля 2017 года, в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект рекомендаций был препровожден для замечаний соответствующей Стороне. Ей было предложено представить замечания к 21 марта 2017 года.
11. Соответствующая Сторона представила замечания 23 марта 2017 года.
12. С учетом полученных замечаний Комитет завершил подготовку своих рекомендаций на закрытом заседании и принял их с использованием электронной процедуры принятия решений 18 июня 2017 года. Комитет согласился с необходимостью их опубликования в качестве официального предсессионного документа к его пятьдесят восьмому совещанию и просил секретариат направить рекомендации соответствующей Стороне.

## II. Краткая информация о помощи и консультациях, запрошенных соответствующей Стороной<sup>5</sup>

### Пункт 3 а) статьи 2 – Является ли размер земельного участка экологической информацией?

13. Соответствующая Сторона просила разъяснить, следует ли считать понятие «размер земельного участка» относящимся к сфере охвата термина «состояние элементов окружающей среды» для целей определения «экологической информации» в пункте 3 а) статьи 2 Конвенции.

Слово «состояние»<sup>6</sup> применительно к землям в контексте пункта 3 а) статьи 2 Орхусской конвенции означает качественные характеристики

<sup>5</sup> В настоящем разделе кратко характеризуются лишь вопросы, сочтенные актуальными для запроса соответствующей Стороны на консультации, который был представлен на рассмотрение Комитета и рассмотрен им.

<sup>6</sup> На русском языке в заявлении Беларуси используется термин «состояние», т.е. тот же самый термин, который содержится в пункте 3 а) статьи 2 Конвенции. Поэтому для целей английского варианта настоящего документа вместо использованного в переводе заявления Беларуси на английский язык термина «condition» будет использоваться соответствующий термин оригинального варианта Конвенции на английском языке, а именно термин «state».

(например, степень деградации) или статус земель, кадастровые характеристики земельных участков, их функциональное назначение и пр. Является ли размер земельного участка экологической информацией<sup>7</sup>?

**Пункты 1 а) и 3 б) статьи 4 – доступ к информации без необходимости формулировать свою заинтересованность и отказы в необоснованных просьбах**

14. Соответствующая Сторона попросила разъяснить содержащееся в пункте 1 а) статьи 4 Конвенции требование предоставлять доступ к информации «без необходимости формулировать свою заинтересованность», в то время как в пункте 3 б) статьи 4 предусмотрено право отказывать в просьбе, если она является «необоснованной».

В соответствии с пунктом 1 а) статьи 4 Орхусской конвенции каждая Сторона обеспечивает, чтобы государственные органы предоставляли общественности экологическую информацию «без необходимости формулировать свою заинтересованность». Однако в соответствии с пунктом 3 б) этой же статьи в просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если просьба является «необоснованной»<sup>8</sup>.

**Пункт 8 а) приложения I и пункт 1 а) статьи 6 – участие общественности в процессе принятия решений по взлетно-посадочным полосам**

15. Соответствующая Сторона просила представить разъяснения в отношении объема обязательства по обеспечению участия общественности в процессе принятия решений по взлетно-посадочным полосам в соответствии с пунктом 8 а) приложения I к Конвенции и пунктом 1 а) статьи 6.

В соответствии с пунктом 1 а) статьи 6 и перечнем видов деятельности, содержащимся в приложении I к Орхусской конвенции, проведение процедур участия общественности в отношении строительства аэропортов с длиной основной взлетно-посадочной полосы в 2 100 м и более является обязательным.

Вопросы:

Нужно ли проводить процедуры участия общественности, если планируется осуществить строительство второй (не основной) взлетно-посадочной полосы длиной более 2 100 м?

Длина взлетно-посадочной полосы указана в приложении I с учетом зон разгона и торможения или нет<sup>9</sup>?

**Пункт 6 а) статьи 6 – значение понятия «остатки»**

16. Соответствующая Сторона просила разъяснить значение термина «остатки», упомянутого в пункте 6 а) статьи 6 Конвенции.

Что понимается под словом «остатки» в контексте пункта 6 а) статьи 6 Орхусской конвенции<sup>10</sup>?

**Пункт 7 статьи 6 – право представлять замечания в устной форме**

17. Соответствующая Сторона просила разъяснить, налагает ли пункт 7 статьи 6 Конвенции на Стороны обязательство давать общественности право представлять в ходе публичных слушаний свои замечания в устной форме.

<sup>7</sup> Запрос соответствующей Стороны на консультации, вопрос 1.

<sup>8</sup> Там же, вопрос 2.

<sup>9</sup> Там же, вопрос 6.

<sup>10</sup> Там же, вопрос 3.

В соответствии с пунктом 7 статьи 6 Орхусской конвенции «Процедуры участия общественности позволяют ей представлять в письменной форме или, в необходимых случаях, в ходе публичного слушания или рассмотрения вопроса с участием подателя заявки любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности». Означает ли это, что государственный орган *обязан* предоставить общественности право *в устной форме* выразить свое мнение в ходе проведения собрания общественности<sup>11</sup>?

### **Новые (инновационные) виды деятельности**

18. Соответствующая Сторона просила предоставить разъяснения в отношении применения положений об участии общественности в процессе принятия решений по новым (инновационным) видам деятельности.

Остается невыясненным вопрос о том, каким образом применять положения Орхусской конвенции, касающиеся участия общественности в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности, в отношении новых (инновационных) видов деятельности<sup>12</sup>?

### **Статья 8 – объем обязательства**

19. Соответствующая Сторона просила представить разъяснения в отношении объема обязательства по статье 8 Конвенции.

В соответствии с определением, приведенным в... Руководстве по осуществлению Орхусской конвенции, «мерилом той степени, в которой Стороны выполняют свои обязательства по статье 8, являются не результаты, а усилия». Что означает «прилагать усилия»? Если Сторона «прилагала усилия», но ничего не получилось, цель усилий не была достигнута, означает ли это выполнение Орхусской конвенции?

### **Намеренный выпуск в окружающую среду – посадка культур на опытном поле**

20. Соответствующая Сторона просит разъяснить, является ли посадка культур генетически измененных организмов (ГИО) на опытном поле «намеренной интродукцией в окружающую среду» в сфере охвата определения «намеренного выпуска в окружающую среду», содержащегося в пункте 2 d) приложения I к Луккским руководящим принципам по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию в отношении генетически измененных организмов (Луккские руководящие принципы)<sup>13</sup>.

В соответствии с пунктом 2 d) приложения I к Руководящим принципам по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, связанным с генетически измененными организмами, определено, что «намеренный выпуск ГИО в окружающую среду» означает любую намеренную интродукцию в окружающую среду ГИО или комбинации ГИО, для которой не используются какие-либо меры сдерживания для ограничения их контакта с населением в целом и окружающей средой и для обеспечения высокой степени их безопасности.

В отношении опытного поля, которое используется для испытаний ГИО, принят ряд указанных выше мер сдерживания (ограждение, охрана, камеры слежения и пр.).

<sup>11</sup> Там же, вопрос 7 (выделено в оригинале).

<sup>12</sup> Там же, вопрос 5.

<sup>13</sup> MP.PP/2003/3-KIEV.CONF/2003/INF/7. Можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/env/pp/gmos.html>.

Является ли посадка культур ГИО на полигоне намеренным выпуском ГИО в окружающую среду<sup>14</sup>?

### III. Рассмотрение и оценка Комитетом

#### Пункт 3 а) статьи 2 – Является ли размер земельного участка экологической информацией?

21. Соответствующая Сторона просила разъяснить, следует ли считать понятие «размер земельного участка» относящимся к сфере охвата термина «состояние элементов окружающей среды» для целей определения «экологической информации» в пункте 3 а) статьи 2 Конвенции (пункт 13 выше).

22. В своем проекте ответа от 17 ноября 2015 года секретариат отметил:

«Сообщение АССС/С/2004/8 (Армения) было связано с просьбами о предоставлении информации, касающимися, в частности:

- "границ территории "Сады Далмы", того, к какой категории земель относится эта территория, в каком административном районе находятся эти земли, были ли выданы разрешения на аренду земли на этой территории (если да, то в каких границах)"<sup>15</sup>;
- "карт, прилагавшихся к постановлениям, а также местонахождения земельных участков, отводимых согласно соответствующим постановлениям под конкретные виды деятельности"<sup>16</sup>.

В своих выводах Комитет по соблюдению Орхусской конвенции установил следующее: "Информация, о которой говорилось выше ..., явно подпадает под определение "экологической информации" по смыслу пункта 3 статьи 2"<sup>17</sup>.

В том же пункте своих выводов Комитет констатировал, что «издание правительственных постановлений об использовании земли и планировке территории соответствует "мерам" по смыслу пункта 3 b) статьи 2 Конвенции».

23. В своих замечаниях от 22 декабря 2015 года соответствующая Сторона заявила, что она удовлетворена вышеуказанным проектом ответа секретариата.

24. Рассмотрев проект ответа секретариата и приняв во внимание замечания соответствующей Стороны по этому вопросу, Комитет считает, что в проекте ответа действительно рассматривается вопрос соответствующей Стороны. Соответственно, Комитете рекомендует соответствующей Стороне понимать слова «размер земельного участка» как относящиеся к сфере охвата термина «состояние элементов окружающей среды», а следовательно, и определения «экологической информации» в пункте 3 а) статьи 2 Конвенции.

#### Пункты 1 а) и 3 b) статьи 4 – доступ к информации без необходимости формулировать свою заинтересованность и отказы в необоснованных просьбах

25. Соответствующая Сторона просила разъяснить содержащееся в пункте 1 а) статьи 4 Конвенции требование предоставлять доступ к информации «без необходимости формулировать свою заинтересованность», в то время как в пункте 3 b) статьи 4 предусмотрено право отказывать в просьбе, если она является необоснованной (пункт 14 выше).

<sup>14</sup> Там же, вопрос 4.

<sup>15</sup> ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, пункт 13 а).

<sup>16</sup> Там же, пункт 13 с).

<sup>17</sup> Там же, пункт 20.

26. В своем проекте ответа от 17 ноября 2015 года секретариат отметил следующее:

«В Руководстве по осуществлению поясняется, что:

согласно Конвенции государственные органы не должны выдвигать никаких требований в связи с предоставлением информации, которую запрашивает податель просьбы, например требовать указания причины, по которой он желает получить информацию, или того, каким образом он намерен ее использовать. В просьбе не может быть отказано по той причине, что податель не имеет заинтересованности в информации. Это соответствует принципу «предоставления информации любому лицу»<sup>18</sup>.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/37 (Беларусь) Комитет по соблюдению констатировал:

«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»<sup>19</sup>.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2004/1 (Казахстан) Комитет по соблюдению сделал следующий вывод:

«Комитет принял к сведению представленную соответствующей Стороной информацию о том, что согласно общепринятой практике в запросе на получение информации должны указываться причины, по которым эта информация запрашивается. В пункте 1 а) статьи 4 Конвенции прямо исключается требование такого обоснования»<sup>20</sup>.

В отношении тех случаев, когда в просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано на том основании, что она является «явно необоснованной», в Руководстве по осуществлению говорится:

«Хотя в Конвенции нет конкретных указаний насчет того, как определить понятие "явно необоснованная", ясно, что оно должно быть шире, чем критерий объема и сложности запрашиваемой информации. В соответствии с пунктом 2 статьи 4 объем и сложность запрашиваемой информации могут оправдать продление месячного периода до двух месяцев. Это предполагает, что объем и сложность сами по себе не могут сделать просьбу "явно необоснованной", как указывается в подпункте b) пункта 3»<sup>21</sup>.

До сегодняшнего дня никакие выводы Комитета по соблюдению не были непосредственно посвящены тому, что именно может представлять собой «явно необоснованная» просьба по смыслу пункта 3 b) статьи 4.

27. В своих замечаниях от 22 декабря 2015 года соответствующая Сторона заявила, что приведенная выше информация ясна для тех, кто плотно работает с Конвенцией. Однако местные органы власти руководствуются только текстом Конвенции, где в одном месте говорится об отсутствии необходимости обосновывать свою заинтересованность, а в другом – о том, что просьбу можно откло-

<sup>18</sup> Руководство по осуществлению, стр. 80 английского текста.

<sup>19</sup> ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, пункт 71.

<sup>20</sup> ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, пункт 20.

<sup>21</sup> Руководство по осуществлению, стр. 84 английского текста.

нить, если она является явно необоснованной. Соответствующая Сторона предложила при первой же возможности изменить текст пункта 3 b) статьи 4 Конвенции на русском языке или путем а) замены слова «необоснованная» другим синонимом, например словами «бессмысленной» [«meaningless»] или «неразумной» [ill-advised], или посредством б) исключения слов «явно необоснованная». Соответствующая Сторона заявила, что в случае принятия одного из этих вариантов данный вопрос можно будет считать решенным.

28. Рассмотрев проект ответа секретариата и приняв во внимание замечания соответствующей Стороны по этому вопросу, Комитет подчеркивает, что вопрос о том, является ли просьба явно необоснованной, связан с характером самой просьбы, например с ее объемом, расплывчатостью, сложностью или повторяющимся характером, а не причиной подачи просьбы, которую указывать не требуется. В связи с этим Комитет рекомендует соответствующей Стороне проинформировать свои органы о том, что при рассмотрении просьб о предоставлении информации по смыслу статьи 4 Конвенции им не разрешается требовать от подателей просьб приведения причин их подачи.

29. Кроме того, признавая возможный риск возникновения путаницы в результате использования слова «необоснованная» в тексте Конвенции на русском языке и понимая, что слова «manifestly unreasonable» могут быть выражены на русском языке несколькими способами, Комитет рекомендует секретариату провести консультации со Службой письменного перевода Организации Объединенных Наций, с тем чтобы запросить ее мнение о наиболее адекватном переводе слов «manifestly unreasonable» в контексте статьи 4 Конвенции (например, словами «нецелесообразная», «явно нерациональная» или «бессмысленная») и изучить вместе с Управлением Организации Объединенных Наций, занимающимся международными договорами, возможность задействования процедуры внесения исправлений с той целью, чтобы исправить слово «необоснованная» в пункте 3 b) статьи 4 русского текста Конвенции соответствующим образом.

#### **Пункт 8 а) приложения I и пункт 1 а) статьи 6 – участие общественности в процессе принятия решений по взлетно-посадочным полосам**

30. Соответствующая Сторона просила предоставить разъяснения в отношении объема обязательства по обеспечению участия общественности в процессе принятия решений по взлетно-посадочным полосам в соответствии с пунктом 8 а) приложения I к Конвенции и пунктом 1 а) статьи 6 (пункт 15 выше).

31. В своем проекте ответа от 17 ноября 2015 года секретариат отметил следующее:

«По поводу вопроса о необходимости проведения процедуры участия общественности в том случае, если планируется строительство второй (не основной) взлетно-посадочной полосы длиной более 2 100 метров, в пункте 22 приложения I к Конвенции говорится, что «любое изменение или расширение деятельности, которое само по себе отвечает критериям/пороговым величинам, установленным в этом приложении, подпадает под действие пункта 1 а) статьи 6 настоящей Конвенции».

Что касается вопроса о том, включаются ли в длину взлетно-посадочной полосы, указанную в приложении I, зоны разгона и торможения, то ни в Руководстве по осуществлению, ни Комитетом по соблюдению этот вопрос до сих пор не поднимался.

Согласно сноске 2 к приложению I для целей Конвенции «аэропорт» означает аэропорт, который соответствует определению, содержащемуся в Чикагской конвенции 1944 года, которой была учреждена Международная организация гражданской авиации (приложение 14).



В приложении 14 к Чикагской конвенции приводятся нижеследующие определения<sup>22, 23</sup>.

«Аэродром»<sup>24</sup> – это «определенный участок земной или водной поверхности (включая любые здания, сооружения и оборудование), предназначенный полностью или частично для прибытия, отправления и движения по этой поверхности воздушных судов».

«Взлетно-посадочная полоса» – это «определенный прямоугольный участок сухопутного аэродрома, выбранный или подготовленный для посадки и взлета воздушных судов».

«Рулежная дорожка» – это «определенный путь на сухопутном аэродроме, выбранный или подготовленный для руления воздушных судов».

В приложении 14 к Чикагской конвенции длина любых рулежных дорожек не включается в длину основной взлетно-посадочной полосы<sup>25</sup>.

32. В своих замечаниях от 22 декабря 2015 года соответствующая Сторона заявила, что она удовлетворена проектом ответа секретариата в том, что касается первого вопроса, но хотела бы получить дополнительные разъяснения по второму вопросу (а именно по вопросу о том, учитываются ли или нет в длине взлетно-посадочной полосы, указанной в приложении I, зоны разгона и торможения).

33. Рассмотрев проект ответа секретариата и приняв во внимание замечания соответствующей Стороной по этому вопросу, Комитет считает, что для полного ответа на два вопроса соответствующей Стороны необходимы некоторые дальнейшие уточнения.

34. Что касается ее первого вопроса, то Комитет рекомендует соответствующей при планировании строительства второй взлетно-посадочной полосы длиной более 2 100 м в соответствии с пунктом 1 а) статьи 6 и пунктом 22 приложения I к Конвенции применять к решению о разрешении такой деятельности положения статьи 6.

35. По поводу второго вопроса Стороны Комитет отмечает, что термин «длина основной взлетно-посадочной полосы» в Орхусской конвенции не определен. Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года<sup>26</sup> договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. В этой связи Комитет также выносит соответствующей Стороне рекомендацию, согласно которой, хотя в соответствии с приложением 14 к Чикагской конвенции рулежные дорожки не включаются в длину основной взлетно-посадочной полосы, обычное значение термина «длина основной взлетно-посадочной полосы» в пункте 8 а) приложения I к Конвенции следует понимать как включающее зоны ускорения и торможения.

<sup>22</sup> См. Международная организация гражданской авиации, «Международные стандарты и рекомендуемая практика: аэродромы – приложение 14 к Конвенции о международной гражданской авиации», 1-е издание (1951 год), часть I, глава 1.

<sup>23</sup> В последний вариант соответствующего тома приложения 14 (7-е издание (2016 год), том I «Проектирование и эксплуатация аэродромов») включены некоторые поправки к определениям различных элементов, упомянутых в проекте ответа секретариата. Однако эти поправки не имеют существенного значения для рассматриваемых сейчас вопросов и не меняют содержания итогового анализа находящихся на рассмотрении пунктов.

<sup>24</sup> В приложении 14 к Чикагской конвенции вместо слова «аэропорт» используется термин «аэродром».

<sup>25</sup> Приложение 14, часть III, глава 1. Это относится и к определениям, содержащимся в седьмом издании.

<sup>26</sup> Организация Объединенных Наций, *Сборник договоров*, том 1155, № 18232.

**Пункт 6 а) статьи 6 – значение понятия «остатки»**

36. Соответствующая Сторона попросила объяснить значение термина «остатки», упомянутого в пункте 6 а) статьи 6 Конвенции (пункт 16 выше).

37. В своем проекте ответа от 17 ноября 2015 года секретариат отметил:

«В пункте 6 статьи 6 Конвенции говорится, что «каждая Сторона требует от компетентных государственных органов обеспечить заинтересованным кругам общественности ... доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений ... и имеющейся в распоряжении на момент осуществления процедуры участия общественности ... Соответствующая информация должна, по крайней мере, и без ущерба положениям статьи 4, включать: ... описание промышленного объекта и физических и технических характеристик предлагаемой деятельности, включая оценку предполагаемых остатков и выбросов».

В Руководстве по осуществлению по поводу остатков говорится следующее: «Описание должно включать оценку предполагаемых остатков и выбросов в результате предлагаемой деятельности. Это позволяет установить связь между физическими и техническими характеристиками и потенциальным воздействием предлагаемой деятельности на окружающую среду»<sup>27</sup>.

На сегодняшний день никакие выводы Комитета по соблюдению не были непосредственно посвящены понятию «остатки» для целей пункта 6 а) статьи 6.

38. В своих замечаниях от 22 декабря 2015 года соответствующая Сторона заявила, что она не удовлетворена проектом ответа секретариата.

39. В своих замечаниях от 23 марта 2017 года соответствующая Сторона задала вопрос о том, следует ли понимать термин «остатки» как относящийся к следующим категориям: сырьевым материалам, не использованным в процессе производства; вторичным сырьевым материалам, образовавшимся в процессе производства; и непроданным конечным продуктам.

40. Рассмотрев проект ответа секретариата и приняв во внимание приведенные выше замечания соответствующей Стороной по этому вопросу, Комитет считает, что для ответа на вопрос соответствующей Стороны требуется дальнейшее уточнение термина «остатки». В соответствии с пунктом 1 статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. Комитет считает, что в обычном понимании остатки являются «маленьким количеством того, что остается после отделения либо изъятия или использования основной части»<sup>28</sup>. Что касается вопроса, сформулированного соответствующей Стороной 23 марта 2017 года, то Комитет считает, что в контексте пункта 6 а) статьи 6 остатки могут включать, но не только: сырьевые материалы, не использованные в процессе производства; вторичные сырьевые материалы, образовавшиеся в процессе производства; и, в некоторых случаях, непроданные конечные продукты. В этой связи Комитет подчеркивает, что «остатки» не ограничиваются веществами или предметами, имеющими экономическую ценность. Комитет также отмечает, что оценка предполагаемых остатков от предлагаемой деятельности должна выполняться в каждом конкретном случае на индивидуальной основе с учетом характера конкретной предлагаемой деятельности и окружающей среды, в которой она будет осуществляться.

<sup>27</sup> Руководство по осуществлению, стр. 151 английского текста.

<sup>28</sup> Онлайн-словарь Оксфордский словарь, в последний раз доступ был осуществлен 27 июня 2017 года.

41. В свете вышесказанного Комитет считает, что приведенное выше обычное значение слова «остатки» соответствует контексту пункта 6 а) статьи 6, а также предмету и объекту Конвенции. В связи с этим Комитет рекомендует соответствующей Стороне понимать термин «предполагаемые остатки» для целей пункта 6 а) статьи 6 Конвенции как нечто ожидаемо остающееся в результате осуществления планируемой деятельности.

#### **Пункт 7 статьи 6 – право представлять замечания в устной форме**

42. Соответствующая Сторона просила разъяснить, накладывает ли на Стороны пункт 7 статьи 6 Конвенции обязательство давать общественности в ходе публичных слушаний право представлять замечания в устном виде (пункт 17 выше).

43. В своем проекте ответа от 17 ноября 2015 года секретариат отметил, что «в своих выводах по сообщениям АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) Комитет по соблюдению сформулировал следующий вывод»:

«Тем не менее Комитет отмечает, что пункт 7 статьи 6 Конвенции дает любому представителю общественности право представлять во время процедур участия общественности в письменной форме или, в необходимых случаях, в устной форме в ходе публичного слушания или рассмотрения вопроса с участием подателя заявки замечания, информацию, анализ или мнения. Тот факт, что некоторые местные органы власти предусматривают участие представителей общественности в совещаниях по планированию только в форме письменных представлений, как подчеркивается в сообщении АССС/С/2011/60, как таковой не является признаком несоблюдения пункта 7 статьи 6 Конвенции»<sup>29</sup>.

В отношении вопроса о том, когда публичные слушания могут быть уместными, в Маастрихтских рекомендациях рекомендуется:

«В отношении отбора наиболее подходящих механизмов и методов участия общественности, опыт показал, что:

а) для деятельности в рамках Конвенции, могущей иметь большое значение для окружающей среды или затрагивающей большое количество людей, подходящими процедурами для обеспечения эффективного участия общественности могут быть более тщательно проработанные процедуры. Например, кроме возможностей для общественности представлять письменные замечания, может быть приемлемым участие в публичных рассмотрениях вопроса или слушаниях (более официальных, включая подачу официальных доказательств и возможность проведения перекрестного опроса во многих странах) либо участие в общественных дебатах или совещаниях (менее официальных, возможно при содействии процессам в группах);

б) в случае деятельности в рамках Конвенции, оказывающей менее серьезное воздействие на окружающую среду, иногда могут быть достаточными доступ ко всей актуальной информации, а также возможность представлять письменные замечания и обеспечивать их должный учет. Тем не менее государственные органы должны иметь полномочия для организации слушаний во всех случаях, когда они сочтут это необходимым, в том числе – по запросу общественности»<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> ЕСЕ/MP.PP/C.1/2013/12, пункт 78.

<sup>30</sup> Маастрихтские рекомендации, пункт 11.

44. В своих замечаниях от 22 декабря 2015 года соответствующая Сторона заявила, что она удовлетворена проектом ответа секретариата.

45. Рассмотрев проект ответа секретариата и приняв во внимание замечания соответствующей Стороны по этому вопросу, Комитет с одобрением принимает к сведению процитированный выше пункт 11 Маастрихтских рекомендаций. Согласно формулировке пункта 7 статьи 6 Конвенции и с учетом требований национального законодательства может и отсутствовать необходимость проведения публичных слушаний в каждой процедуре принятия решений, относящихся к сфере действия статьи 6. Вместе с тем Комитет выносит соответствующей Стороне рекомендацию о том, чтобы государственные органы выбирали соответствующие инструменты и методы, которые будут обеспечивать с учетом характера планируемой деятельности возможность эффективного участия заинтересованной общественности, в том числе в публичных слушаниях, когда это целесообразно для достижения данной цели. В соответствии с пунктом 8 статьи 6 Конвенции властям необходимо во всех случаях обеспечивать возможность должного учета результатов участия общественности. В соответствии с этим Комитет рекомендует соответствующей Стороне предоставлять общественности в тех случаях, когда публичные слушания проводятся, возможность представить в ходе слушаний свои замечания, информацию и т.д. в устной форме в дополнение к возможности представить письменные замечания.

#### **Новые (инновационные) виды деятельности**

46. Соответствующая Сторона просила дать разъяснения в отношении применения положений об участии общественности в процессе принятия решений по новым (инновационным) видам деятельности (пункт 18 выше).

47. В своем проекте ответа от 17 ноября 2015 года секретариат отметил, что «предусмотренные в Конвенции конкретные требования в отношении участия общественности в процессе принятия решений по новым (инновационным) видам деятельности будут зависеть от вида рассматриваемого решения. Например, от того, является ли данное решение проектом политики (см. статью 7), проектом плана или программы (см. статью 7), проектом нормативного положения, имеющего непосредственную исполнительную силу, или другого юридически обязательного правила (см. статью 8) либо решения о разрешении конкретного вида деятельности (см. статью 6).

В связи с решением о разрешении конкретного нового (инновационного) вида деятельности в пункте 20 приложения I содержится требование о применении положений статьи 6 к "любому виду деятельности, не охватываемому пунктами 1–19 выше, в тех случаях, когда участие общественности предусматривается в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством".

Кроме того, пункт 1 b) статьи 6 Конвенции предусматривает, что каждая Сторона "в соответствии со своим национальным законодательством также применяет положения настоящей статьи к решениям по предлагаемым видам деятельности, не перечисленным в приложении I, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями".

Что касается осуществления пункта 1 b) статьи 6, то в Маастрихтских рекомендациях... указывается следующее:

"Согласно подпункту b) пункта 1 статьи 6 Конвенции национальные правовые основы должны предусматривать механизм для определения того, оказывает ли решение о планируемом виде деятельности, не приведенном в приложении I, значительное воздей-

ствие на окружающую среду и, следовательно, требуется ли участие общественности в соответствии с требованиями статьи 6. Механизм для такого определения может быть связан с системой [оценки воздействия на окружающую среду] или быть независимым от нее либо может быть сочетанием этих двух подходов"<sup>31</sup>.

Наконец, если инновационная деятельность осуществляется исключительно или в основном в целях исследований, разработки и проверки, в пункте 21 приложения I к Конвенции предусматривается:

"Положение пункта 1 а) статьи 6 настоящей Конвенции не применяется ни к какому из вышеупомянутых проектов, осуществляемых исключительно или в основном в целях исследований, разработки и проверки новых методов или продуктов в течение менее двух лет, если только не существует вероятности оказания ими значительно вредного воздействия на окружающую среду или здоровье".

В связи с пунктом 21 приложения I к Конвенции в Руководстве по осуществлению говорится следующее:

"Что касается пункта 21 приложения I, в совершенно особых обстоятельствах власти могут исключить участие общественности, а именно, если их решение касается деятельности, перечисленной в приложении I, которая осуществляется в рамках различных видов исследований. В этом случае основной целью деятельности должны быть именно исследования, причем продолжительность проекта не должна превышать двух лет. Если же исследовательский проект может оказать значительное неблагоприятное воздействие на окружающую среду, то статья 6 применяется автоматически"<sup>32</sup>.

48. В своих замечаниях от 22 декабря 2015 года соответствующая Сторона задала вопрос о том, правильно ли она понимает, что в национальное законодательство следует внести соответствующие дополнения.

49. Рассмотрев проект ответа секретариата и приняв во внимание замечания соответствующей Стороны по этому вопросу, Комитет считает, что проект ответа охватывает первоначальный вопрос соответствующей Стороны. В свете вопроса о том, правильно ли она понимает, что в ее национальное законодательство следует внести соответствующие дополнения, Комитет рекомендует соответствующей Стороне пересмотреть свою правовую базу, чтобы удостовериться в том, что существующая база обеспечивает механизм для определения того, может ли еще решение о предлагаемом виде деятельности, не приведенном в приложении I, оказать значительное воздействие на окружающую среду и, следовательно, требовать участия общественности в соответствии с требованиями статьи 6. Если нынешняя правовая база не содержит такого механизма, то Комитет рекомендует соответствующей Стороне рассмотреть вопрос о внедрении такого механизма.

## **Статья 8 – объем обязательства**

50. Соответствующая Сторона просила разъяснения в отношении объема обязательства по статье 8 Конвенции (пункт 19 выше).

51. В своем проекте ответа от 17 ноября 2015 года секретариат отметил:

«Положения статьи 8 Орхусской конвенции предусматривают, что "каждая Сторона прилагает усилия для содействия эффективному участию общественности на соответствующем этапе, пока остаются открытыми возможности для выбора, в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную си-

<sup>31</sup> Маастрихтские рекомендации, пункт 43.

<sup>32</sup> Руководство по осуществлению, стр. 240 английского текста.

лу, и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду".

Затем в статье 8 перечисляются меры, которые должны быть приняты, а именно:

- а) устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия;
- б) проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом; и
- в) общественности предоставляется возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.

Наконец, статья 8 предусматривает, что "результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени".»

В отношении трех мер, предусмотренных в пунктах а)–с) статьи 8, в Руководстве по осуществлению поясняется:

«В Конвенции предусматривается минимальный набор из трех элементов, которые должны быть реализованы в целях выполнения обязательства по содействию эффективному участию общественности в подготовке нормативных актов и других общеприменимых правил, имеющих обязательную юридическую силу. Эти элементы создают базовую процедурную основу участия общественности, включая сроки, доступ к информации и возможность представления замечаний»<sup>33</sup>.

По поводу последнего предложения статьи 8, требующего, чтобы результаты участия общественности учитывались в максимально возможной степени, в Руководстве по осуществлению говорится следующее:

«Хотя Конвенция не устанавливает конкретные способы участия общественности в подготовке нормативных актов, тем не менее Стороны должны следить за тем, чтобы результаты участия общественности учитывались в максимально возможной степени. Как обсуждалось выше в комментарии к пункту 8 статьи 6, это положение возлагает на государственные органы довольно серьезное бремя доказательства того, что замечания общественности были учтены в процессах, осуществляемых согласно статье 8»<sup>34</sup>.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2010/53 (Соединенное Королевство) Комитет по соблюдению констатировал:

«Конвенция предусматривает механизмы участия общественности в подготовке юридически обязательных нормативных актов общего применения в целом, указывая на некоторые из основных принципов и минимальных требований в отношении участия общественности, закрепленных в Конвенции (например, эффективное участие общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности; достаточно заблаговременное опубликование проекта; достаточные временные рамки для общественности, необходимые для ознакомления с проектом и представления замечаний). Затем Сторонам предоставляется возможность определения по собственному усмотрению конкретных деталей организации участия общественности»<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Руководство по осуществлению, стр. 185 английского текста.

<sup>34</sup> Там же.

<sup>35</sup> ЕСЕ/МР.РР/С.1/2013/3, пункт 84.

В этих выводах Комитет сформулировал следующий вывод:

«Комитет также рассматривает вопрос о том, учитывались ли результаты участия общественности в максимально возможной степени. Это является обязательным в соответствии со статьей 8 и на практике означает, что окончательный вариант нормативного акта ... должен сопровождаться пояснением относительно процесса участия общественности и того, как результаты участия общественности были приняты во внимание»<sup>36</sup>.

52. В своих замечаниях от 22 декабря 2015 года соответствующая Сторона заявила, что она удовлетворена проектом ответа секретариата.

53. Рассмотрев проект ответа секретариата и приняв во внимание замечания соответствующей Стороны по этому вопросу, Комитет считает, что выдержки, приведенные на стр. 185 английского текста Руководства по осуществлению и пункте 86 выводов Комитета по сообщению АССС/С/2010/53, имеют конкретное отношение к вопросу соответствующей Стороны. Принимая во внимание то, что в пунктах а)–с) статьи 8 Конвенции предусматривается минимальный набор из трех элементов, которые должны быть реализованы в целях выполнения обязательства по содействию эффективному участию общественности, а также то, что последнее предложение статьи 8 требует от Сторон обеспечивать учет результатов участия общественности в максимально возможной степени, Комитет рекомендует соответствующей Стороне, чтобы окончательный вариант нормативного акта на практике сопровождался пояснением относительно процесса участия общественности и того, как результаты участия общественности были приняты во внимание.

#### **Намеренный выпуск в окружающую среду – посадка культур на опытном поле**

54. Соответствующая Сторона просила разъяснить, является ли посадка культур ГИО на опытном поле «преднамеренной интродукцией в окружающую среду» в сфере охвата определения «намеренного выпуска в окружающую среду», содержащегося в пункте 2 d) приложения I к Луккским руководящим принципам (пункт 20 выше).

55. В своем проекте ответа от 17 ноября 2015 года секретариат отметил:

«В преамбуле принятых в 2002 году Луккских руководящих принципов по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию в отношении генетически измененных организмов признается, что "намеренный выпуск в окружающую среду или аварийный выпуск ГИО при некоторых видах использования в замкнутых системах может оказывать существенное неблагоприятное воздействие на окружающую среду и представлять риск для здоровья человека"<sup>37</sup>. В приложении I к Луккским руководящим принципам говорится следующее:

"Намеренный выпуск ГИО в окружающую среду означает любую намеренную интродукцию в окружающую среду ГИО или комбинации ГИО, для которой не используются какие либо меры сдерживания для ограничения их контакта с населением в целом и окружающей средой и для обеспечения высокой степени их безопасности"<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Там же, пункт 86.

<sup>37</sup> Луккские руководящие принципы, второй пункт преамбулы.

<sup>38</sup> Там же, приложение I, пункт 2 d).

В приложении же I к Луккским руководящим принципам предусматривается, что:

"использование ГИО в замкнутых системах определяется как любая деятельность, осуществляемая в пределах какого-либо предприятия, установки или иного физического объекта, связанная с генетическим изменением организмов, в отношении которых используются конкретные меры сдерживания, эффективно ограничивающие их контакт с окружающей средой и их воздействие на нее"<sup>39</sup>.

До настоящего времени ни в каких выводах Комитета по соблюдению вопроса о «намеренном выпуске ГИО» или «использовании ГИО в замкнутых системах» непосредственно не рассматривался.

56. В своих замечаниях от 22 декабря 2015 года соответствующая Сторона пояснила, что в соответствии с ее национальным законодательством опытные поля, на которых высаживаются ГИО-растения, огорожены забором, оборудованы камерами видеонаблюдения и охраняются сторожем, т.е. меры по ограничению контакта с окружающей средой и населением применяются. Тем не менее может происходить перенос семян растений за пределы опытного поля насекомыми или мелкими животными. Таким образом, по-прежнему сохраняется возможность контакта с окружающей средой.

57. Рассмотрев проект ответа секретариата и приняв во внимание замечания соответствующей Стороны по этому вопросу и определения терминов «намеренный выпуск» и «использование в замкнутых системах» в приложении I к Луккским руководящим принципам, Комитет рекомендует соответствующей Стороне понимать высадку ГИО-растений на опытном поле как «намеренный выпуск в окружающую среду» по смыслу пункта 2 d) приложения I к Луккским руководящим принципам.

#### IV. Выводы и рекомендации

58. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах. Комитет рекомендует соответствующей Стороне:

а) понимать слова «размер земельного участка» как относящиеся к сфере охвата термина «состояние элементов окружающей среды», а следовательно, и определения «экологической информации» в пункте 3 а) статьи 2 Конвенции;

б) проинформировать свои органы о том, что при рассмотрении просьб о предоставлении информации, подпадающих под сферу охвата статьи 4 Конвенции, им не разрешается требовать от заявителей представления оснований подачи своей просьбы;

в) применять при планировании строительства второй взлетно-посадочной полосы длиной более 2 100 м к решению о разрешении этой деятельности – в соответствии с пунктом 1 а) статьи 6 и пунктом 22 приложения I к Конвенции – положения статьи 6;

г) понимать термин «длина основной взлетно-посадочной полосы» в пункте 8 а) приложения I к Конвенции как включающий зоны ускорения и торможения;

д) понимать для целей пункта 6 а) статьи 6 Конвенции слова «предполагаемые остатки» как нечто ожидаемо остающееся в результате осуществления планируемой деятельности;

<sup>39</sup> Там же, приложение I, пункт 2 f).



f) добиваться, чтобы государственные органы выбирали надлежащие инструменты и методы, которые обеспечат с учетом характера планируемой деятельности возможность эффективного участия заинтересованной общественности, в том числе в публичных слушаниях, когда они целесообразны для достижения данной цели. В соответствии с пунктом 8 статьи 6 Конвенции властям необходимо во всех случаях обеспечивать возможность должного учета результатов участия общественности. В соответствии с этим в тех случаях, когда публичные слушания проводятся, общественность должна иметь возможность представить в ходе слушаний свои замечания, информацию и т.д. в устной форме в дополнение к возможности представить письменные замечания;

g) пересмотреть свою правовую базу, чтобы удостовериться в том, что существующая база обеспечивает механизм для определения того, может ли еще решение о предлагаемом виде деятельности, не перечисленном в приложении I к Конвенции, оказать значительное воздействие на окружающую среду и, следовательно, требовать участия общественности в соответствии с требованиями статьи 6. Если нынешняя правовая база не содержит такого механизма, то Комитет рекомендует соответствующей Стороне рассмотреть вопрос о его внедрении;

h) обеспечить, чтобы окончательный вариант того или иного нормативного документа на практике сопровождался пояснением в отношении процесса участия общественности и того, каким образом результаты участия общественности были приняты во внимание, с учетом того, что пункты а)–с) статьи 8 Конвенции предусматривают минимальный набор из трех элементов, которые должны быть реализованы в целях выполнения обязательства по содействию эффективному участию общественности, а также того, что последнее предложение статьи 8 требует от Сторон обеспечивать учет результатов участия общественности в максимально возможной степени;

i) понимать посадку ГИО-растений на опытном поле как «намеренный выпуск в окружающую среду» по смыслу пункта 2 d) приложения I к Луккским руководящим принципам.

59. Кроме того, Комитет рекомендует секретариату провести консультации со Службой письменного перевода Организации Объединенных Наций, с тем чтобы запросить ее мнение по поводу наиболее адекватного перевода слов «manifestly unreasonable» в контексте статьи 4 Конвенции (например, словами «нецелесообразной», «явно нерациональной» или «бессмысленной») и изучить вместе с Управлением Организации Объединенных Наций, занимающимся международными договорами, возможность проведения процедуры внесения исправлений с той целью, чтобы исправить слово «необоснованной» в пункте 3 b) статьи 4 русского текста Конвенции соответствующим образом.