

**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

Пятая сессия

Маастрихт, Нидерланды, 30 июня – 1 июля 2014 года
Пункт 5 b) предварительной повестки дня

**Процедуры и механизмы, способствующие
осуществлению Конвенции: механизм соблюдения**

**Соблюдение Чешской Республикой своих обязательств
по Конвенции****Доклад Комитета по соблюдению***Резюме*

Настоящий документ был подготовлен Комитетом по соблюдению в соответствии с просьбой, содержащейся в пункте 10 решения IV/9 Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решения и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1), а также в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в пунктах 13 b), 14 и 35 приложения к решению I/7 о рассмотрении соблюдения (ECE/MP.PP/2/Add.8).

В настоящем документе рассматривается прогресс, достигнутый Чешской Республикой в межсессионный период в деле выполнения рекомендаций, изложенных в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2010/50, которые были приняты 29 июня 2012 года (ECE/MP.PP/С.1/2012/11), в частности рекомендаций в отношении осуществления положений Конвенции об участии общественности и доступе к правосудию.



1. Сообщение АССС/С/2010/50¹ было представлено чешской организацией "Служба экологического права" (Ekologický právní servis), утверждающей, что Чешская Республика не соблюдает свои обязательства по пункту 1 статьи 3, пунктам 3 и 8 статьи 6 и пунктам 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

2. В сообщении утверждалось, что в законодательстве и практике соответствующей Стороны используется ограничительное определение субъектов, которые могут принимать участие в процессе принятия решений, ввиду так называемой доктрины ограничения прав, что ограничивает правоспособность частных лиц в ряде случаев, связанных, в частности, с разрешениями на землепользование и строительство. В сообщении далее утверждалось, что соответствующая Сторона предоставляет неправительственным организациям (НПО) ограниченные права на оспаривание материально-правовой и процессуальной законности экологических разрешений, подпадающих под действие статьи 6 Конвенции; и что соответствующая Сторона не обеспечивает процедуры рассмотрения бездействия административных органов в отношении деятельности, охватываемой статьей 6. Исходя из этого, автор сообщения утверждал, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции, особенно в том, что касается рассмотрения вопросов, охватываемых пунктами 3 и 8 статьи 6. Автор сообщения также утверждал, что в свете вышесказанного пункт 5 статьи 2 не инкорпорирован должным образом в чешское законодательство.

3. В сообщении далее утверждалось, что, поскольку значительная часть общественности, включая НПО, не имеет доступа к судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия, касающихся окружающей среды, в том числе относящихся к планам землепользования, соответствующая Сторона не соблюдает пункт 3 статьи 9 Конвенции. Автор сообщения также утверждал, что, поскольку суды могут издавать судебные запреты на действия лишь в весьма ограниченном числе случаев, средства правовой защиты при спорах по экологическим вопросам являются неэффективными и что соответствующая Сторона, таким образом, не соблюдает пункт 4 статьи 9 Конвенции. Наконец, в сообщении говорилось о том, что соответствующая Сторона в целом не создала достаточно четкой, транспарентной и согласованной системы доступа к правосудию, как того требует пункт 1 статьи 3 Конвенции.

4. Рассмотрев сообщение в соответствии с процедурой, изложенной в разделе VI приложения к решению 1/7, Комитет на своем тридцать седьмом совещании (Женева, 26–29 июня 2012 года) сделал вывод о том, что:

а) с учетом ограничительного толкования термина "заинтересованная общественность" на этапах процесса принятия решений о разрешении деятельности, подпадающей под действие статьи 6, которые следуют после процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), система соответствующей Стороны не обеспечивает эффективное участие общественности в процессе принятия решений в целом и, следовательно, не соответствует пункту 3 статьи 6 Конвенции;

¹ Сообщение и другие касающиеся его документы имеются на веб-сайте Комитета по адресу <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>.

b) с учетом отсутствия обязательного требования об учете мнений общественности, высказанных в ходе процедуры ОВОС, на последующих этапах процесса принятия решений о разрешении деятельности, подпадающей под действие статьи 6, а также ввиду необеспечения всем представителям заинтересованной общественности возможности представлять на этих последующих этапах любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые имеют отношение к планируемой деятельности, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 8 статьи 6 Конвенции, который требует, чтобы в соответствующем решении должным образом учитывались результаты участия общественности;

c) права НПО, отвечающих требованиям пункта 5 статьи 2, на доступ к процедурам надзорного пересмотра окончательных решений о выдаче разрешений на планируемую деятельность, например разрешении на строительство, чрезмерно ограничены, причем до такой степени, что соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции;

d) ограничивая право НПО, отвечающих требованиям пункта 5 статьи 2, добиваться надзорного пересмотра законности решений, подпадающих под действие статьи 6, лишь процессуальными основаниями, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции;

e) постольку, поскольку заключения скрининга в рамках процедуры ОВОС служат также целям определения согласно пункту 1 b) статьи 6 применимости этой статьи, представители общественности должны иметь доступ к процедуре надзорного рассмотрения для оспаривания законности заключений, сформулированных по итогам скрининга в рамках этой процедуры. Поскольку в чешском законодательстве дело обстоит иным образом, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 2 статьи 9 Конвенции;

f) не гарантируя предоставление представителям общественности процессуальной правоспособности для оспаривания действий оператора (частного лица) или бездействия соответствующего органа в целях правоприменения закона, когда данный оператор превышает установленные им уровни шума, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 3 статьи 9. Аналогичным образом, в делах, касающихся планирования землепользования, ввиду непредоставления представителям общественности возможности оспорить такой акт, как план землепользования, принятый органом власти в нарушение норм городского и земельного планирования, или положений других законов об охране окружающей среды, соответствующая Сторона не обеспечивает соблюдение пункта 3 статьи 9 Конвенции.

5. Действуя во исполнение пункта 36 b) приложения к решению I/7 и учитывая согласие соответствующей Стороны на то, чтобы Комитет принял меры, предусмотренные пунктом 37 b) упомянутого приложения, Комитет рекомендовал соответствующей Стороне принять необходимые законодательные, нормативные и административные меры для обеспечения того, чтобы:

a) представители заинтересованной общественности, включая арендаторов и НПО, отвечающих требованиям пункта 5 статьи 2, имели возможность эффективно участвовать и представлять замечания на протяжении всей процедуры принятия решений, подпадающих под действие статьи 6;

b) результаты участия общественности учитывались надлежащим образом на всех этапах процесса принятия решений о выдаче разрешений на виды деятельности, подпадающие под действие статьи 6;

с) НПО, отвечающие требованиям пункта 5 статьи 2, имели право на доступ к процедурам надзорного рассмотрения в связи с любыми процедурами, подлежащими требованиям статьи 6, и чтобы в этой связи они обладали процессуальной правоспособностью для того, чтобы добиваться рассмотрения в порядке надзора законности таких решений не только по процессуальным, но и материально-правовым основаниям;

d) в той степени, в которой процесс скрининга в рамках ОВОС и соответствующие критерии служат также целям определения согласно требованиям пункта 1 b) статьи 6 того, подпадает или нет планируемая деятельность под действие положений статьи 6, заинтересованная общественность, как она определена в пункте 5 статьи 2, имела доступ к процедуре надзорного рассмотрения для оспаривания законности соответствующих заключений по процессуальным и материально-правовым основаниям;

e) представителям общественности был обеспечен доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания действий частных лиц или бездействия органов власти, которые нарушают положения национального законодательства, касающегося допустимого уровня шума, и экологические нормы городского и земельного планирования;

6. Приведенные выше выводы и рекомендации Комитета были представлены тридцать девятому совещанию Комитета по соблюдению (Женева, 11–14 декабря 2012 года) в документе ECE/MP.PP/C.1/2012/11.

7. Комитет предложил соответствующей Стороне представить не позднее 16 сентября 2013 года информацию о ходе выполнения ею рекомендаций Комитета.

8. Соответствующая Сторона 12 сентября 2013 года представила свой доклад о ходе выполнения рекомендаций, а автор сообщения 23 сентября 2013 года представил свои замечания. 23 сентября 2013 года были получены замечания и от наблюдателя – ассоциации "Зеленый круг", в которую входят 28 чешских природоохранных НПО.

9. Соответствующая Сторона проинформировала Комитет о своих планах внесения значительных изменений в национальное законодательство, касающееся ее процедуры ОВОС. Было представлено короткое описание планируемых изменений в законодательстве. Проект поправок должен быть представлен для принятия парламентом в 2014 году.

10. И автор сообщения, и наблюдатель выразили мнение, что в планируемой законодательной реформе не будут учтены некоторые выводы Комитета, а именно те, которые касаются правоспособности представителей заинтересованной общественности по вопросам превышения предельных уровней шума и планам землепользования (ECE/MP.PP/C.1/2012/11, пункт 89 f)) и соответствующих рекомендаций (там же, пункт 90 e)). Автор сообщения подчеркнул также, что для выполнения задач, вытекающих из выводов Комитета, потребуется также изменить судебную практику, однако, насколько ему известно, никаких шагов в этом направлении сделано не было, например не было предпринято никаких усилий по информированию и/или повышению потенциала судей и судов.

11. Комитет отмечает, что соответствующая Сторона запланировала принять практические меры по обеспечению соблюдения Конвенции, но что парламентский законодательный процесс еще не начался и что соответствующая Сторона не сообщила о принятии каких-либо административных или других мер. Комитет напоминает также о том, что сфера охвата Конвенции является более широ-

кой по сравнению со сферой охвата Директивы Европейского союза по ОВОС², и, таким образом, для полного выполнения рекомендаций Комитета могут потребоваться дополнительные усилия. По мнению Комитета, позитивно скажется на осуществлении Конвенции соответствующей Стороной более широкое участие общественности и судебных органов.

12. На своем сорок втором совещании (Женева, 24–27 сентября 2013 года) Комитет рассмотрел доклад о ходе выполнения рекомендаций, представленный соответствующей Стороной, и замечания автора сообщения и наблюдателя и подготовил проект настоящего доклада и рекомендаций. Затем, 18 ноября 2013 года, проект был направлен соответствующей Стороне и авторам сообщения для представления замечаний к 9 декабря 2013 года. 5 декабря 2013 года соответствующая Сторона по электронной почте сообщила, что у нее нет замечаний по проекту доклада. От автора сообщения никаких замечаний не поступило. Комитет принял свои выводы и рекомендации на своем сорок третьем совещании (Женева, 17–20 декабря 2013 года) и постановил представить их Совещанию Сторон на его пятой сессии.

13. Комитет рекомендует Совещанию Сторон в соответствии с пунктом 35 приложения к решению I/7 и с учетом причины и степени несоблюдения, а также мер, принятых соответствующей Стороной в межсессионный период:

- a) одобрить выводы и рекомендации Комитета, принятые на его тридцать седьмом совещании;
- b) приветствовать усилия, приложенные соответствующей Стороной к тому, чтобы начать процесс внесения изменений в законодательство, и рекомендовать ей ускорить этот процесс;
- c) предложить соответствующей Стороне периодически представлять Комитету (а именно представить 31 декабря 2014 года, 31 октября 2015 года и 31 октября 2016 года) подробную информацию о дальнейшем ходе выполнения изложенных выше рекомендаций;
- d) обязаться рассмотреть сложившуюся ситуацию на своей шестой сессии.

² Директива 2011/92/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду.