



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3  
14 March 2005

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации,  
участии общественности в процессе принятия решений  
и доступе к правосудию по вопросам, касающимся  
окружающей среды

Комитет по вопросам соблюдения

**ДОКЛАД О РАБОТЕ СЕДЬМОГО СОВЕЩАНИЯ**

**Добавление**

**ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

в отношении соблюдения Украиной обязательств по Орхусской конвенции в контексте строительства глубоководного судоходного канала через рукав Быстрый (представление Румынии АССС/S/2004/01 и сообщение организации "Экоправо - Львов" (Украина) АССС/C/2004/03)

Принято Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции  
18 февраля 2005 года

**Введение**

1. 5 мая 2004 года украинская неправительственная организация "Экоправо - Львов" представила в Комитет сообщение, в котором говорилось о несоблюдении Украиной своих обязательств по статье 1 и пунктам 2-4 и 6-9 статьи 6 Орхусской конвенции.

2. Сообщение касалось намерения построить судоходный канал в дельте Дуная через международно признанную территорию водно-болотных угодий. Автор сообщения утверждал, что, не обеспечив надлежащего участия общественности в процессе принятия решений по государственной "экологической экспертизе", связанной с технико-экономическим обоснованием предложенного проекта, и не обеспечив доступа к документации по проекту, Сторона не выполнила свои обязательства по статье 6 Конвенции. Автор сообщения обращался в две инстанции внутренней судебной системы и выиграл процесс в первой инстанции, но проиграл в апелляционном суде. Полный текст сообщения имеется адресу: <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

3. 1 декабря 2004 года автор сообщения представил дополнительную информацию, перечислив несколько дополнительных фактов несоблюдения Конвенции, в особенности касающихся интерпретации судами и министерством охраны окружающей среды внутренних требований по участию общественности в процессе оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Упоминались также заключения специальной миссии по установлению фактов, организованной Европейской комиссией в отношении данного проекта. Текст доклада имеется по адресу: [http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/bystroee\\_project\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/bystroee_project_en.htm).

4. 7 июня 2004 правительство Румынии направило представление, в котором утверждалось, что Украина не соблюдает положения пункта 2 е) статьи 6 Конвенции, поскольку, по мнению Стороны - автора представления, она не информировала общественность, затрагиваемую проектом строительства канала на рукаве Быстрый, о том, что этот проект подлежит национальной и трансграничной оценке воздействия на окружающую среду, на раннем этапе процесса принятия решений.

5. В письме в адрес Комитета от 26 ноября 2004 года Сторона - автор представления представила дополнительную информацию. Она повторила свое заявление о том, что Украина не соблюдает пункт 2 е) статьи 6 в комплексе с пунктом 5 статьи 2 или с пунктом 7 статьи 6 и пункт 9 статьи 3 Конвенции. В подтверждение своей позиции она указала, в частности, на то, что затрагиваемая Сторона не привлекала неправительственные организации, в том числе украинские, румынские и международные организации, которые выразили заинтересованность или беспокойство в связи со строительством канала, к принятию решений на каком-либо из этапов проекта.

6. В ходе дискуссии, состоявшейся на шестом совещании Комитета, представитель румынского правительства дополнительно пояснил, что представление направлено также на то, чтобы привлечь внимание к несоблюдению Украиной статьи 6 в отношении своих собственных граждан. Он также заявил, что украинскому правительству было хорошо

известно о том, что румынская общественность была обеспокоена проблемами, связанными с проектом, еще до принятия окончательного решения по технико-экономическому обоснованию проекта.

7. Сообщение было препровождено правительству Украины 18 мая 2004 года, а представление - 17 июня 2004 года. 23 сентября 2004 года секретариат получил от Управления по охраняемым природным территориям Украины письмо, в котором было отмечено, что для ответа на поставленные вопросы затрагиваемой Стороне потребуется больше времени, чем первоначально отведенный трехмесячный срок. В письме в адрес Комитета также сообщалось, что мнение общественности по поводу проекта разделилось: местное население в основном поддерживает проект, а некоторые НПО выступают против него; эти мнения были сообщены подрядчику, разрабатывавшему ОВОС первого этапа проекта, в 2004 году. До конца шестимесячного периода от затрагиваемой Стороны не было получено никаких дополнительных сведений. Кроме того, затрагиваемая Сторона не предоставила информации к совещанию Комитета, на котором обсуждался этот вопрос, и не приняла участия в этом совещании.

8. Отметив, что сообщение и представление тесно связаны между собой с точки зрения затрагиваемой проблемы, на своем шестом совещании 15-17 декабря 2004 года Комитет рассматривал их одновременно. Однако, принимая во внимание связанный с этим процесс создания комиссии по проведению расследований в рамках Конвенции Эспо, которая призвана установить, может ли данная деятельность оказать существенное трансграничное воздействие на окружающую среду, Комитет решил, что он рассмотрит вопрос о соблюдении Украиной той части пункта 2 е) статьи 6, которая касается оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, в свете результатов процедуры расследований, предпринятой в рамках Конвенции Эспо. Ожидается, что в результате этого расследования будет установлено, действительно ли рассматриваемая деятельность подпадает под процедуру трансграничной оценки воздействия на окружающую среду. В связи с этим Комитет решил отложить рассмотрение этих аспектов представления и сообщения и ограничить свои обсуждения другими аспектами.

9. На своем четвертом совещании (MP.PP/C.1/2004/4, пункт 18) Комитет в предварительном порядке постановил, что сообщение является приемлемым и подлежит пересмотру после получения любых замечаний от затрагиваемой Стороны. Это постановление не было каким-либо образом оспорено. В связи с этим Комитет подтверждает приемлемость сообщения.

10. Комитет обсудил сообщение на своем шестом совещании (15-17 декабря 2004 года) при участии представителей Стороны, направившей представление, и автора сообщения.

11. 1 февраля 2005 года в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов и рекомендаций был препровожден для целей составления замечаний обеим затрагиваемым Сторонам и автору сообщения. Затрагиваемым Сторонам и автору сообщения было предложено представить замечания, если таковые имеются, к 14 февраля 2005 года. Замечания были получены от автора сообщения. Комитет рассмотрел замечания и принял их во внимание при окончательной доработке своих выводов и рекомендаций, внося поправки в проект там, где, по его мнению, замечания повлияли на изложение фактов или его анализ, оценку или заключения.

## **I. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ<sup>i</sup>**

12. Вопрос касается одобрения правительством Украины строительства глубоководного судоходного канала на рукаве Быстрый в украинской части дельты реки Дунай. Процесс выдачи разрешения был разделен на три этапа: технико-экономическое обоснование, одобрение этапа I, и одобрение этапа II проекта. Каждый этап подлежит одобрению на основе комплексной государственной экспертизы, которая включает в себя экологическую экспертизу (оценка и, где это необходимо, одобрение ОВОС уполномоченным государственным органом). Сообщение и представление касаются преимущественно процесса принятия решения по технико-экономическому обоснованию проекта. Однако и автор сообщения, и Сторона, направившая представление, утверждают, что, хотя в последующих процедурах принятия решений по первому и второму этапам проекта и имели место некоторые формальные улучшения, в них неизменно не обеспечивалось эффективное участие общественности, как того требует статья 6 Конвенции.

13. Рассматриваемый проект потенциально затрагивает охраняемую природную территорию национального и международного значения и явно представляет большой интерес как для украинского, так и для международного гражданского общества.

14. В своих письмах в адрес министерства охраны окружающей среды от 30 апреля 2003 года и 3 июня 2003 года автор сообщения заявил о своем интересе к рассматриваемому процессу принятия решений. С тех пор автор сообщения поддерживал регулярный контакт с министерством в отношении проблемы строительства канала.

15. Автор сообщения приводит несколько примеров полного или частичного отказа в доступе к документации по проекту. Согласно докладу миссии ЕС по установлению фактов, упомянутому во вспомогательной информации и дополнительной информации, предоставленной Стороной - автором представления, нескольким другим организациям, включая национальные, зарубежные и международные организации, как

правительственные, так и неправительственные, было отказано в доступе к информации, указанной в пункте 6 статьи 6 Конвенции.

16. В своем ответе на запрос об информации от автора сообщения от 18 июня 2003 года министерство охраны окружающей среды заявило, что материалы, разработанные в ходе проведения ОВОС, являются собственностью разработчика и поэтому министерство не имело возможности обеспечить доступ к такой информации. Как указано в докладе Европейской комиссии, аналогичный ответ давался и на последующие запросы по этой документации, которые подавались различными организациями.

17. 3 июля 2003 года инвестор проекта опубликовал отчет о воздействии на окружающую среду в региональной газете. Никакой информации о процедуре участия общественности или другой соответствующей информации, указанной в пункте 2 статьи 6 Конвенции, предоставлено не было.

18. 10 июля 2003 года, через 7 дней после первого уведомления о проекте, министерство охраны окружающей среды одобрило заключения государственной экологической экспертизы.

19. 7 августа 2003 года министерство охраны окружающей среды направило ответ на запрос автора сообщения о предоставлении копий заключений государственной экологической экспертизы, предоставив резюме заключений объемом в две страницы и отказав в предоставлении документа целиком по техническим причинам.

20. В октябре 2003 года, после завершения процедуры принятия решения по технико-экономическому обоснованию проекта, правительство Украины уведомило правительство Румынии о намечаемом проекте.

21. В мае 2004 года был одобрен этап I проекта, и сразу же началась строительные работы. Этап I проекта был завершен в августе того же года. К октябрю 2004 года ОВОС для этапа II проекта была еще не завершена.

22. 13 октября 2004 года министерство охраны окружающей среды в своем письменном ответе на вторую кассационную жалобу, поданную автором сообщения в Высший хозяйственный суд Украины, заявило, что утверждение истца о том, что украинское законодательство обязывает государственные органы обеспечивать участие общественности в государственной экологической экспертизе, является беспочвенным. Суд вынес решение, что, согласно украинскому законодательству, государственные

власти не обязаны были обеспечивать участие общественности в принятии решения по ОВОС.

## II. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА

23. Украина сдала на хранение свою ратификационную грамоту по Конвенции 18 ноября 1999 года. Конвенция вступила в силу для Украины 30 октября 2001 года.

24. Конвенция как международный договор, ратифицированный Украиной, подлежит прямому применению в рамках украинской правовой системы. Все положения Конвенции подлежат прямому применению, в том числе в судах.

25. Рассматриваемый процесс принятия решений касается строительства глубоководного судоходного канала такого типа, который подпадает под действие пункта 9 приложения I к Орхусской конвенции, и поэтому подпадает под действие пункта 1 а) статьи 6 Конвенции, что также влечет за собой применение других положений этой статьи.

26. Автором сообщения является неправительственная организация, работающая в области охраны окружающей среды, что подпадает под определения "общественности" и "заинтересованной общественности", содержащиеся в пунктах 4 и 5 статьи 2 Конвенции. Иностранные или международные неправительственные экологические организации, выразившие заинтересованность или беспокойство в связи с рассматриваемой процедурой, в целом также подпадали бы под эти определения.

27. Что касается фактов, приведенных в пункте 6 выше, то, по мнению Комитета, имеется достаточно свидетельств того, что и в Румынии, и в Украине есть представители общественности, имеющие интерес или испытывающие обеспокоенность в отношении проекта, которых нужно было уведомить в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Конвенции.

28. В свете характера проекта и того интереса, который он привлек к себе, нужно было бы обеспечить оповещение через общенациональные средства массовой информации, а также индивидуальное оповещение организаций, которые явно выразили свою заинтересованность в этом вопросе. Следовательно, Украина не обеспечила уведомления и участия гражданского общества, и в частности зарубежных или международных организаций, которые выразили свою заинтересованность в процедуре, по смыслу статьи 6 Конвенции. Что касается румынских НПО и частных лиц, то меры по обеспечению такого уведомления и участия могли бы быть приняты Украиной через румынские власти, поскольку имеется достаточно свидетельств, чтобы предполагать, что

украинскому правительству было хорошо известно об озабоченности, выражаемой гражданами и организациями в Румынии перед румынскими властями. Вместе с тем Комитет отмечает, что в общем смысле в пункте 2 статьи 6 не содержится никаких положений или указаний относительно того, каким образом надлежит привлекать общественность в другой стране к соответствующим процедурам принятия решений, и что такие указания, по всей видимости, необходимы, особенно в тех случаях, когда проведения трансграничной ОВОС не требуется и в связи с этим вопрос выходит за рамки Конвенции Эспо.

29. График, описанный в пунктах 15 и 16 выше, не позволил общественности изучить информацию, связанную с проектом, а также подготовить и представить свои замечания. В нем не было также предусмотрено достаточно времени для того, чтобы государственные должностные лица, ответственные за принятие решений, смогли существенным образом учесть любые замечания, как того требует пункт 8 статьи 6.

30. В этом отношении особую озабоченность вызывает информация, представленная в докладе миссии по установлению фактов, организованной ЕС (приложение 10), согласно которой практика сокращения процедур принятия решений путем предоставления части материалов ОВОС для оценки и одобрения директивными органами в ходе разработки ОВОС и до открытия широкого доступа к какой бы то ни было информации, по всей видимости, носит регулярный характер. В основе этой проблемы лежит отсутствие четкого внутреннего регламентирования сроков и процедур представления замечаний.

31. Что касается фактов, описанных в пункте 14 выше, то государственные органы должны располагать информацией, относящейся к их функциям, в том числе информацией, на которой должны основываться их решения в соответствии с пунктом 1 статьи 5, а также должны сделать ее доступной общественности с учетом исключений, указанных в пунктах 3 и 4 статьи 4. Проблема права собственности не существенна в этом вопросе, поскольку информация используется в процессе принятия решений государственным органом и должна быть предоставлена ему для этой цели разработчиком проекта. Факт такого неверного толкования опять же свидетельствует об отсутствии четких регламентирующих требований в национальном законодательстве.

32. Кроме того, пункт 6 статьи 6 Конвенции нацелен на то, чтобы дать заинтересованной общественности возможность изучить соответствующие подробности, с тем чтобы обеспечить информированное и, следовательно, более эффективное участие общественности. Это, естественно, не сводится лишь к опубликованию результатов оценки воздействия на окружающую среду. Но даже если часть запрашиваемой

информации выходит за рамки пункта 6 статьи 6 Конвенции, она все же будет подпадать под положения статьи 4, регулирующие доступ к информации по запросу.

33. И наконец, информация, подпадающая под действие статьи 4, должна предоставляться вне зависимости от ее объема. В случаях, когда объем является значительным, в распоряжении государственного органа имеется несколько практических вариантов: он может предоставить такую информацию в электронной форме или сообщить стороне, запросившей информацию, место, где она может получить ее, и содействовать ее изучению или указать размер платы за предоставление такой информации в соответствии с пунктом 8 статьи 4 Конвенции.

34. Отсутствие ясности или подробностей во внутренних законодательных положениях, в частности, в отношении вопросов, затронутых в пунктах 30 и 31 выше, по мнению Комитета, свидетельствует о том, что затрагиваемая Сторона не приняла необходимые меры к тому, чтобы создать и поддерживать четкую, открытую и согласованную структуру для осуществления положений Конвенции, как того требует пункт 1 статьи 3.

35. Комитет приходит к заключению, что, отказав в предоставлении текста решения, а также причин и соображений, положенных в его основу, и не указав, как автор сообщения мог получить доступ к нему, затрагиваемая Сторона не выполнила свои обязательства по второй части пункта 9 статьи 6 относительно предоставления общественности текста решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения.

36. Сообщение содержит также утверждение относительно несоблюдения статьи 1. Комитет отмечает, что несоблюдение положений постановляющей части Конвенции противоречит цели Конвенции, определенной в статье 1.

### **III. ВЫВОДЫ**

37. Рассмотрев вышеизложенное, Комитет принимает выводы и рекомендации, изложенные в нижеследующих пунктах, с тем чтобы довести их до сведения Совещания Сторон.

#### **A. Основные выводы относительно несоблюдения**

38. Комитет приходит к заключению, что, не обеспечив такого участия общественности, какого требует статья 6 Конвенции, Украина не соблюдает пункт 1 а) статьи 6 и, в связи с этим, пункты 2-8 статьи 6 и пункт 9 (второе предложение) статьи 6.



39. Комитет приходит к заключению, что, не обеспечив того, чтобы ответственные государственные органы по соответствующей просьбе представляли информацию, Украина не соблюдает пункт 1 статьи 4 Конвенции.

40. Комитет также приходит к заключению, что отсутствие ясности в отношении требований, касающихся участия общественности в ОВОС и процедурах принятия решений по экологическим аспектам различных проектов, например в отношении сроков и методов осуществления процесса общественных консультаций, требований относительно учета их результатов и обязательств по предоставлению информации в контексте статьи 6, свидетельствует об отсутствии четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции и представляет собой несоблюдение пункта 1 статьи 3 Конвенции.

## **В. Рекомендации**

41. Учитывая причину и степень несоблюдения и с сожалением отмечая, что затрагиваемая Сторона не представила ответа ни на представление, ни на сообщение в соответствии с требованиями приложения к решению I/7, Комитет рекомендует Совещанию Сторон согласно пункту 35 приложения к решению I/7:

а) просить правительство Украины привести свое законодательство и практику в соответствие с положениями Конвенции и включить в свой доклад следующему совещанию Сторон информацию о мерах, принятых с этой целью;

б) согласно пункту 37 b) приложения к решению I/7, просить правительство Украины представить Комитету по вопросам соблюдения не позднее конца 2005 года стратегию – включая соответствующий график – интеграции положений Конвенции в национальное законодательство и разработки практических механизмов и имплементирующего законодательства, устанавливающего четкие процедуры их введения в действие. Эта стратегия могла бы также предусматривать деятельность в области наращивания потенциала, в частности привлечение работников судебной системы и государственных должностных лиц к процессу принятия решений по экологическим вопросам;

с) поручить Рабочей группе Сторон разработать для рассмотрения на третьем совещании Сторон руководство, с тем чтобы помочь Сторонам в деле выявления заинтересованной общественности, ее оповещения и привлечения к процессу принятия решений в отношении проектов, подлежащих осуществлению в приграничных районах и

затрагивающих население в других странах, но не требующих трансграничной ОВОС согласно Конвенции, принятой в Эспо, которая включает процедуры участия общественности.

**Примечание**

<sup>i</sup> Эта глава включает только основные факты, расцененные как имеющие отношение к вопросу соблюдения, которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

-----