



---

## **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**

Двадцать восьмое совещание  
Женева, 15–18 июня 2010 года

## **Доклад Комитета по вопросам соблюдения о работе его двадцать восьмого совещания**

Добавление

### **Выводы и рекомендации по сообщению АССС/С/2008/35 в отношении соблюдения обязательств Грузией,**

принятые Комитетом по вопросам соблюдения 18 июня 2010 года

## **I. Введение**

1. 16 декабря 2008 года Сеть кавказских природоохранных НПО (именуемая далее "автор сообщения" или "СКПН") представила Комитету сообщение, в котором утверждалось, что Грузия не выполняет своих обязательств по пунктам 2 и 4 статьи 6 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

2. Автор сообщения утверждал, что вследствие неинформирования заинтересованной общественности адекватным, своевременным и эффективным образом о возможностях ее участия в процессе принятия решений, касающихся выдачи лицензий на длительное лесопользование, соответствующая Сторона оказалась в состоянии несоблюдения пункта 2 статьи 6 Конвенции. В сообщении далее утверждалось, что, поскольку соответствующая Сторона не обеспечила участия общественности на самом раннем этапе процесса представления спе-

циальных лицензий на длительное лесопользование, ею не соблюдался также и пункт 4 статьи 6 Конвенции.

3. На своем двадцать втором совещании (17–19 декабря 2008 года) Комитет принял к сведению данное сообщение, но не смог рассмотреть вопрос о его предварительной приемлемости, поскольку оно было представлено всего лишь за несколько дней до начала его совещания. Наряду с этим Комитет просил автора сообщения представить более подробную информацию в связи с его утверждениями. 2 марта 2009 года автор сообщения представил новый вариант сообщения, в котором разъяснились поднятые Комитетом вопросы в отношении несоблюдения обязательств и использования внутренних средств правовой защиты.

4. На своем двадцать третьем совещании (31 марта – 3 апреля 2009 года) Комитет определил в предварительном порядке, что данное сообщение является приемлемым.

5. Согласно пункту 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Орхусской конвенции 13 мая 2009 года сообщение было препровождено соответствующей Стороне вместе с рядом вопросов, сформулированных Комитетом с целью получения дополнительной информации от соответствующей Стороны по некоторым аспектам, касающимся, среди прочего, фактов, упомянутых в сообщении, и релевантного законодательства Грузии. В тот же день, т.е. 13 мая 2009 года, секретариат препроводил автору сообщения ряд вопросов, поставленных Комитетом с целью получения дополнительных разъяснений.

6. На своем двадцать четвертом совещании (30 июня – 3 июля 2009 года) Комитет постановил обсудить содержание сообщения на своем двадцать шестом совещании.

7. 23 сентября 2009 года автор сообщения ответил на вопросы, поднятые Комитетом, разъяснив ряд моментов в своем сообщении. 8 октября 2009 года и 19 ноября 2009 года соответствующая Сторона направила уточняющую информацию в связи с вопросами, поставленными Комитетом, и ответила на утверждения автора в его сообщении.

8. Комитет обсудил сообщение на своем двадцать шестом совещании (15–18 декабря 2009 года) с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На том же совещании Комитет подтвердил приемлемость данного сообщения. Комитет подготовил проект выводов на своем двадцать седьмом совещании (16–19 марта 2010 года), завершив работу над этим документом в рамках процедуры принятия своих решений в электронной форме. Затем проект выводов был препровожден 12 мая 2010 года соответствующей Стороне и автору сообщения для представления замечаний по нему согласно пункту 34 приложения к решению I/7. Соответствующей Стороне и автору сообщения было предложено представить свои замечания к 9 июня 2010 года.

9. Соответствующая Сторона представила замечания 1 июня 2010 года.

10. На своем двадцать восьмом совещании (15–18 июня 2010 года) Комитет приступил к окончательной доработке выводов на закрытом заседании с учетом полученных замечаний. Затем Комитет принял свои выводы и постановил опубликовать их в качестве добавления к докладу о работе совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

## II. Краткое изложение фактов, материалов и проблем<sup>1</sup>

### Национальная нормативно-правовая база

11. В Общем административном кодексе Грузии от 25 июня 1999 года предусмотрено требование, в соответствии с которым администрация обеспечивает участие заинтересованных сторон в административных процедурах в случаях, определенных законом (статья 95).

12. Лесной кодекс Грузии от 22 июня 1999 года (именуемый далее "Лесной кодекс"; перевод этого документа на английский язык приведен автором сообщения в приложении 1 к сообщению) регулирует правовые отношения, связанные с охраной, использованием и восстановлением всего лесного фонда Грузии, включая его ресурсы (статьи 1 и 5). Проведение работ, связанных с лесопользованием и управлением лесами, допускается только при наличии предварительного плана лесоустройства, конкретные аспекты которого определены Законом Грузии о выдаче природоохранных разрешений от 15 октября 1996 года (именуемом далее "Закон о выдаче природоохранных разрешений"; перевод этого закона на английский язык включен автором сообщения в приложение 2 к сообщению), или в случае возникновения чрезвычайной ситуации (пункты 4 и 6 статьи 27 Лесного кодекса).

13. В Лесном кодексе также предусмотрено участие организаций, представляющих общественные интересы, в надлежащем управлении лесами, находящимися в государственной собственности, включая их ресурсы ("государственный лесной фонд") (статьи 35–36). Соответственно, граждане и представители общественных организаций имеют право на получение полной, надежной и своевременной информации о состоянии государственного лесного фонда и на участие в планировании деятельности по управлению лесным хозяйством. Кроме того, в Кодексе содержится требование, согласно которому перед принятием соответствующими властями любого решения об использовании государственного лесного фонда должна быть опубликована следующая информация: план лесохозяйственной деятельности; установленные категории лесов, находящихся в государственной собственности; установленный режим охраны; и распределение участков для лесопользования на срок в пять лет или более.

14. Законом о выдаче природоохранных разрешений (впоследствии аннулированным, см. ниже) также была заложена правовая основа требования относительно предоставления информации общественности и ее участия в процедуре выдачи разрешений на различные виды деятельности в связи с охраной водных, лесных, земельных, ископаемых и других природных ресурсов (преамбула и статья 3). Вопрос о том, требуется ли проведение процедуры выдачи разрешения, зависел от характера деятельности, ее масштабов и последствий. Разрешения на длительное лесопользование и проведение лесозаготовительной деятельности выдавались на основании этого закона. Процедура выдачи разрешения на лесопользование включала в себя проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственного экологического исследования (называвшегося "государственной экологической экспертизой"), а также, как правило, процесса принятия решений, в том числе с участием общественности (статья 4). Участие общественности требовалось и для выдачи разрешения на лесозаготовительную деятельность.

---

<sup>1</sup> В настоящем разделе кратко описаны лишь основные факты, материалы и проблемы, которые, как считается, относятся к вопросу о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

15. Закон о выдаче природоохранных разрешений был однозначным образом аннулирован в связи с вступлением в силу 1 января 2008 года Закона о выдаче разрешений на оказание воздействия на окружающую среду, принятого 14 декабря 2007 года. В рамках этого нового закона прежний подход, предусматривавший распределение на несколько категорий различных видов деятельности в зависимости от их воздействия на окружающую среду, уже не применяется. Вместе с тем новый закон по-прежнему требует проведения ОВОС по целому ряду видов деятельности, но не в случае лесопользования и управления лесами. Кроме того, произошли изменения в порядке участия общественности: если раньше природоохранные разрешения выдавались в соответствии со специально разработанной государственной административной процедурой, то в рамках нового законодательства для их выдачи используется обычная государственная административная процедура. И наконец, государственная экологическая экспертиза, проводившаяся ранее в соответствии с Законом о государственной экологической экспертизе, отныне регулируется новым Законом об экологической экспертизе от 1 января 2008 года.

16. Наряду с этим вступил в силу Закон о выдаче лицензий и разрешений от 24 июня 2005 года. В этом законе определен перечень категорий лицензий и разрешений и установлены правила выдачи лицензий и разрешений, внесения в них изменений и прекращения их действия. Кроме того, 11 августа 2005 года была принята Резолюция № 132 о порядке утверждения положений о правилах и условиях выдачи лицензий на лесопользование (именуемая далее "Резолюция № 132"), позволившая выдавать долгосрочные лицензии на использование лесных ресурсов. В соответствии с этой резолюцией информация о проведении аукционов на выдачу лицензий на использование лесных ресурсов должна публиковаться в средствах печати за месяц до даты проведения аукциона.

#### **Факты**

17. 1 мая 2007 года и 7 и 8 октября 2008 года правительством были проведены аукционы для розыгрыша лицензий на долгосрочное лесопользование.

18. Согласно сообщению, Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов опубликовало информацию о проведении аукциона 1 мая 2007 года за месяц до указанной даты. На аукционе разыгрывались лицензии на долгосрочное использование лесных участков в районах Кахети, Самегрело и Верхняя Сванетия и Сатцхе-Джавахеги. В связи с проведением аукциона 7–8 октября 2008 года Министерство экономического развития опубликовало требуемую информацию 5 и 10 сентября 2008 года соответственно в газете "24 саати" ("24 часа") и на министерском вебсайте. На этом аукционе разыгрывались лицензии на долгосрочное использование лесных участков в районах Кахети и Мцхегс-Мтианети, Шида-Картли, Самцхе-Джавахеги, Гурия, Самегрело-Верхнее Сванети и Имерети.

19. По итогам этих аукционов компаниям-победителям были выданы лицензии на проведение лесозаготовительной деятельности, к которой, по утверждениям автора сообщения, они приступили сразу же после получения лицензий (список этих компаний приведен в приложении 4 к сообщению, а также в ответе соответствующей Стороны от 19 ноября 2009 года).

20. Еще один аукцион был первоначально запланирован на 11 декабря 2008 года, но впоследствии был отменен из-за протестов затрагиваемого населения, утверждавшего, что в случае дальнейшего проведения аукционов окружающей среде будет нанесен невосполнимый ущерб.

21. Автор сообщения также указал, что в 2008 году группа технических экспертов совершила поездки на места с целью оценки положения на лесных участках, в отношении которых были выданы лицензии в 2007 году, а также участках, лицензии на которые планировалось разыграть на аукционе в 2008 году. По мнению этой группы, государственные власти не обеспечили должного мониторинга деятельности, на осуществление которой были выданы лицензии и которая привела к неблагоприятным социальным и экономическим последствиям в соответствующих районах.

### Вопросы существа

22. Автор сообщения утверждает, что лицензии на долгосрочное лесопользование, выданные по итогам аукционов, состоявшихся в мае 2007 года и октябре 2008 года, представляют собой разрешения, охватываемые положениями пункта 1 b) статьи 6 Конвенции, поскольку соответствующей Стороной уже было принято решение распространить на деятельность, для осуществления которой были выданы лицензии, действие положений об участии общественности вследствие масштабов, места проведения и последствий такой деятельности (см. пункт 14 выше).

23. По словам автора сообщения, заинтересованная общественность, включая местных жителей, непосредственно затронутых деятельностью, на осуществление которой были выданы лицензии, не была адекватно, своевременно и эффективно информирована о принятии соответствующих решений, поскольку местное население не имеет или практически не имеет доступа к национальным средствам массовой информации и Интернету, в которых было объявлено о проведении аукционов, и вследствие этого соответствующая Сторона не обеспечила соблюдение пункта 2 статьи 6 Конвенции.

24. Автор сообщения утверждает, что аукцион, состоявшийся 1 мая 2007 года, подпадал под действие Закона о выдаче природоохранных разрешений, а на аукцион, состоявшийся 7–8 октября 2008 года, распространялось действие Закона о выдаче разрешений на оказание воздействия на окружающую среду. Последний из этих двух законов ослабил, по мнению автора сообщения, компонент процесса принятия решений, касающийся участия в нем общественности; в соответствии с этим законом в случае проведения деятельности, связанной с использованием лесов и управлением ими, не требуется проведения ОВОС или государственной экологической экспертизы. По мнению автора сообщения, соответствующая Сторона не обеспечила участия общественности на этапе, когда были открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, и тем самым нарушила пункт 4 статьи 6 Конвенции.

25. Помимо этого, автор сообщения утверждает, что Резолюция № 132 наряду с приказом № 1-1/480 Министра экономического развития от 4 апреля 2008 года "О правилах проведения аукционов с целью выдачи лицензии на лесопользование, установления первоначальной цены лицензии на лесопользование и приема оплаты" ("Rules of Conduct of Auctions for the Purpose of Issuance of a Licence on Use, Establishment of the Initial Price of the Licence on the Use and Payment Method"<sup>2</sup>) не обеспечивают участия общественности в административных процедурах, в том числе в аукционах, имеющих целью предоставление долгосрочных лицензий на использование лесов. Автор сообщения утверждает, что Резолюция № 132 не содержит положения, обязывающего власти информировать общественность адекватным и эффективным образом, а также обеспечи-

<sup>2</sup> Текст приказа в переводе на английский язык представлен сторонами.

вать участие общественности в процессе принятия решений, и в силу этого противоречит пунктам 2 и 4 статьи 6 Конвенции. В поддержку своего аргумента автор сообщения представил юридическое заключение Орхусского центра Грузии, в котором говорится, что данная резолюция представляет собой подзаконный акт по смыслу статьи 8 Конвенции и что ее содержание не согласуется с Конституцией Грузии, законами Грузии (Лесным кодексом и Законом о выдаче природоохранных разрешений) и международными обязательствами, вытекающими из Орхусской конвенции.

26. Соответствующая Сторона заявляет, что она соблюдает положения Конвенции и ставит под сомнение юридическую обоснованность аргументов автора сообщения. Она утверждает, что вследствие вступления в силу Закона о выдаче лицензий и разрешений 2005 года Закон о выдаче природоохранных разрешений 1996 года был отменен. По этой причине пункт 1 b) статьи 6 Конвенции в данном случае неприменим. В то же время порядок и условия предоставления лицензии на использование лесов предусматривают поддержание экологического равновесия.

27. Соответствующая Сторона утверждает, что согласно Общему административному кодексу решение о проведении аукциона представляет собой нормативно-административный акт. Подробная информация об аукционе публикуется в Интернете и в печатных СМИ за месяц до даты его проведения, и любая заинтересованная сторона имеет возможность обеспечить защиту своих юридических прав до начала аукциона и в ходе административной процедуры перед выдачей лицензии и в последующий период времени.

28. В отношении рассматриваемых аукционов соответствующая Сторона утверждает, что вся необходимая информация была опубликована в применимые к данному случаю сроки и что у общественности были время и возможность оспорить любые действия правительства посредством использования имеющихся процедур административного и судебного пересмотра принятого решения, как это предусмотрено, в частности, в Общем административном кодексе и в Резолюции № 132. По ее мнению, тот факт, что аукцион, запланированный на 11 декабря 2008 года, был отменен в результате принятия общественностью соответствующих административных мер, служит наглядной иллюстрацией того, что грузинское законодательство предусматривает эффективную защиту прав общественности на участие в подобных процессах (см. пункт 32 ниже).

#### **Использование внутренних средств правовой защиты**

29. По словам автора сообщения, ряд организаций гражданского общества, включая самого автора сообщения и представителей научных кругов, обратились к соответствующим органам с протестом против проведения аукциона, намеченного на октябрь 2008 года, но эти органы так и не откликнулись на их призыв.

30. 24 июня 2007 года ассоциация "Зеленая альтернатива" (которая периодически сотрудничает с автором сообщения) обратилась с жалобой на действия административных органов к Премьер-министру страны и просила его отменить постановления Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, подтверждавшие итоги аукциона, состоявшегося 1 мая 2007 года. 3 августа 2007 года Премьер-министр отказался отменять эти постановления. 12 сентября 2007 года "Зеленая альтернатива" обжаловала решение Премьер-министра в тбилисском административном суде и вновь просила отменить указанные постановления. Слушание дела состоялось 15 сентября 2008 года. Автор сообщения утверждает, что ни представители компании, получившей лицензию,

ни представители Министерства экономического развития (т.е. министерства, ответственного за проведение аукциона 1 мая 2007 года) не присутствовали на заседании, в то время как соответствующая Сторона утверждает, что Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, Министерство экономического развития и Премьер-министр были представлены в ходе судебного разбирательства. 25 сентября 2008 года суд отклонил жалобу. По мнению автора сообщения, суд не указал причин ее отклонения; соответствующая Сторона не соглашается с этим.

31. 6 ноября 2007 года "Зеленая альтернатива" обратилась с петицией к Омбудсмену, в которой просила его рассмотреть вопрос о законности предоставления лицензий на основании постановлений, принятых после аукциона 1 мая 2007 года. Омбудсмен пришел к тому мнению, что процесс обнародования указанных постановлений противоречил грузинскому законодательству, и направил Министру охраны окружающей среды и природных ресурсов письмо, в котором рекомендовал отменить эти постановления. Министр не отреагировал на рекомендацию Омбудсмена.

32. Осенью 2007 года было объявлено о запланированном на декабрь 2007 года аукционе для розыгрыша лицензий на долгосрочное лесопользование; в дальнейшем аукцион был перенесен на февраль 2008 года. Организация "Зеленая альтернатива" обратилась в административный суд с ходатайством об отмене запланированного аукциона. На заседании 5 февраля 2008 года государственные органы представили временное решение исполняющего обязанности Министра охраны окружающей среды и природных ресурсов от 29 января 2008 года об отмене этого аукциона. Учитывая временный характер решения об отмене аукциона, ассоциация "Зеленая альтернатива" обратилась к Премьер-министру с ходатайством о признании недействительным постановления Министерства экономического развития, разрешающего проведение таких аукционов.

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

33. Орхусская конвенция была подписана Грузией 25 июня 1998 года и вступила в силу для Грузии 30 октября 2001 года.

34. Автором сообщения является неправительственная организация, которая поощряет охрану окружающей среды и подпадает под определения терминов "общественность" и "заинтересованная общественность", приведенных в пункте 5 статьи 2 Конвенции.

#### **Четкая, открытая и согласованная структура (пункт 1 статьи 3)**

35. В обращении к Комитету оспариваются решения, касающиеся следующих вопросов: предоставления лицензий на лесопользование по итогам аукциона, состоявшегося 1 мая 2007 года; предоставления аналогичных лицензий по итогам аукциона, состоявшегося 7–8 октября 2008 года; и планировавшегося предоставления лицензий по итогам аукциона, который должен был состояться 11 декабря 2008 года. Комитет замечает, что аукцион, намеченный на 11 декабря 2008 года, был в конечном итоге аннулирован; по этой причине он принимает решение не рассматривать события вокруг процесса принятия решений в связи с аукционом, который планировалось провести 11 декабря 2008 года.

36. Комитет прежде всего отмечает, что в письменных и устных обращениях сторон отсутствовала ясность в отношении применимого закона, регулирующе-

го порядок административных действий, связанных с предоставлением лицензий и разрешений, на момент выдачи лицензий на лесопользование по итогам вышеупомянутых двух аукционов (см. пункты 24 и 26 выше).

37. Комитет отмечает, что на момент вступления в силу в 2005 году Закона о выдаче лицензий и разрешений и Резолюции № 132 о предоставлении лицензий на лесопользование Закон о выдаче природоохранных разрешений 1996 года официально еще не был отменен. В отношении иерархии норм Комитет ссылается на общие принципы права, в соответствии с которыми новый закон приходит на смену предыдущему. Кроме того, соответствующая Сторона представила текст статьи 25 Закона о нормативных актах Грузии, в которой подтверждается как этот принцип, так и то, что оба указанных закона относятся к одному и тому же иерархическому уровню, в то время как Резолюция № 132 была введена в действие для подробного разъяснения норм и условий выдачи лицензий на лесопользование. Эти аргументы автором сообщения не оспаривались. Таким образом, выдача лицензий по итогам аукциона, состоявшегося 1 мая 2007 года, осуществлялась на основании Закона о выдаче лицензий и разрешений 2005 года и Резолюции № 132.

38. Касаясь аукциона, состоявшегося 7–8 октября 2008 года, Комитет принимает к сведению вступление в силу 1 января 2008 года Закона о выдаче разрешений на оказание воздействия на окружающую среду, в связи с чем свою силу однозначным образом утратил Закон о выдаче природоохранных разрешений 1996 года. Комитет ссылается на общие принципы права, в соответствии с которыми специальный закон отменяет действие общего закона. В этой связи он отмечает, что действие Закона о выдаче лицензий и разрешений 2005 года и Резолюции № 132, касающейся выдачи лицензий на лесопользование, не отменяется Законом о выдаче разрешений на оказание воздействия на окружающую среду 2008 года, поскольку сферы охвата этих двух законов являются параллельными и отличными друг от друга. Закон 2008 года содержит перечень видов деятельности и секторов, регулируемых им, а лицензии на лесопользование в нем не упоминаются. В этой связи Комитет исходит из того понимания, что к лицензиям, выданным на аукционе, состоявшемся 7–8 октября 2008 года, равно как к лицензиям, предоставленным по итогам аукциона 1 мая 2007 года, применяется одна и та же нормативно-правовая база, а именно Закон о выдаче лицензий и разрешений 2005 года и Резолюция № 132.

39. Наряду с этим Комитет отмечает, что к обоим аукционам применим Лесной кодекс, действующий с 1999 года. Лесной кодекс содержит положение, согласно которому он обладает верховенством над любыми другими законами и положениями по лесным вопросам (статья 115.1: "В случае возникновения конфликта между настоящим Кодексом и другими законами, регулирующими лесные отношения, настоящий Кодекс имеет преобладающую силу над другими законами"), и является основополагающим законодательным документом по вопросам сохранения и использования лесных ресурсов и управления ими.

40. В Лесном кодексе предусмотрены права участия общественности, детально образом определенные в Законе о выдаче природоохранных разрешений 1996 года (статья 35 Лесного кодекса). Учитывая, что Закон о выдаче природоохранных разрешений 1996 года автоматически прекратил свое действие вследствие вступления в силу Закона о выдаче лицензий и разрешений 2005 года и принятой в том же году Резолюции № 132, Комитет исходит из того понимания, что после 2005 года, когда вступила в силу Резолюция № 132, права участия общественности в вопросах управления лесами, лесопользования и лесоустройства по-прежнему обеспечивались Лесным кодексом 1999 года; однако



подробный перечень таких прав содержался отныне не в Законе о выдаче природоохранных разрешений, а в положениях Административного кодекса об участии общественности в процессе принятия решений, которые были включены путем ссылки в Резолюцию № 132 (статья 4). Поэтому, как полагает Комитет, в случае тех лицензий, которые были предоставлены по итогам аукционов, состоявшихся 1 мая 2007 года и 7–8 октября 2008 года, права общественности на участие в процессе принятия решений по вопросу о выдаче таких лицензий устанавливались Лесным кодексом и более подробно определялись Резолюцией № 132 от 2005 года и соответствующими положениями Административного кодекса, касающимися участия общественности в принятии любого административного решения.

41. Комитет считает, что в своих письменных и устных обращениях соответствующая Сторона не указала со всей однозначностью, произошли ли какие-либо изменения после 2008 года в имеющейся нормативно-правовой базе, и в частности в положениях, касающихся права общественности на участие в процессе принятия решений о предоставлении лицензий на лесопользование. Комитет признает, что во многих странах административное право является достаточно сложным. Он полагает, что законодательство Грузии, касающееся участия общественности в решении лесохозяйственных вопросов, весьма неоднозначно и запутанно и что, по его мнению, подобное положение необходимо исправить. Вместе с тем Комитет воздерживается от рассмотрения вопроса о том, равноценно ли это несоблюдению требований, предусмотренных в пункте 1 статьи 3. Подобная позиция объясняется тем, что согласно выводам Комитета в отношении подпунктов а) и б) пункта 1 статьи 6 упомянутая деятельность оказывается вне сферы охвата Конвенции (см. ниже) и вследствие этого соответствующее законодательство, распространяющееся на такую деятельность, не регламентирует порядок осуществления Конвенции, как того требует пункт 1 статьи 3.

#### **Решения по конкретным видам деятельности (пункт 1 статьи 6)**

42. Основные утверждения автора сообщения касаются несоблюдения соответствующей Стороной положений пунктов 2 и 4 статьи 6. В этой связи Комитет провел анализ того, являются ли лицензии на лесопользование, выданные по результатам аукционов, состоявшихся 1 мая 2007 года и 7–8 октября 2008 года, административными решениями, разрешающими проведение соответствующей деятельности при условии соблюдения положений подпунктов а) или б) пункта 1 статьи 6.

43. Подпункт а) пункта 1 статьи 6 применяется в отношении решений по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции. Деятельность, связанная с лесопользованием и управлением лесами, не упоминается в этом приложении к Конвенции. Однако пунктом 20 этого приложения также охватываются все случаи, когда участие общественности предусматривается в рамках процедуры ОВОС в соответствии с национальным законодательством. Комитет отмечает, что ответ на вопрос о том, охватывается ли тот или иной вид деятельности положениями пункта 20 приложения I к Конвенции, зависит от наличия трех элементов, а именно: i) участия общественности; ii) проведения ОВОС, в контексте которой обеспечивается участие общественности; iii) наличия внутреннего законодательства, предусматривающего проведение ОВОС.

44. В контексте рассматриваемого сообщения можно со всей однозначностью сказать, что до 2005 года осуществление проектов лесопользования зависело от

результатов ОВОС в соответствии с Законом о выдаче природоохранных разрешений 1996 года. В 2005 году в нормативно-правовой базе произошли изменения, связанные со вступлением в силу Закона о выдаче лицензий и разрешений Грузии и Резолюции № 132 и автоматическим прекращением национальным законодательным органом действия режима природоохранных разрешений, установленного в 1996 году. В соответствии с новыми законами для осуществления деятельности, связанной с лесопользованием и управлением лесами, проведения ОВОС уже не требовалось.

45. Однако Лесной кодекс, остающийся в силе и представляющий собой основной законодательный акт, предусматривающий участие общественности в решении вопросов, связанных с лесопользованием и управлением лесами, гарантирует права граждан и представителей общественных организаций на участие общественности в процессе принятия решений, связанных с рациональным использованием государственного лесного фонда. До 2005 года права участия общественности также предусматривались в рамках процедуры ОВОС, детально разработанной в Законе о выдаче природоохранных разрешений 1996 года. В ходе обсуждения сообщения соответствующая Сторона заявила, что, хотя лесопользование не обусловлено более проведением ОВОС, выдаче лицензии предшествует принятие ряда мер, включающих элементы ОВОС, хотя при этом официально проводить ОВОС не требуется. К таким мерам относятся оценки и исследования, позволяющие разработать условия, на которых предоставляется лицензия, включая количественные ограничения на вырубку леса и другие меры по охране и устойчивому использованию лесов (см., в частности, статьи 4 и 8 Резолюции № 132).

46. Комитет отмечает, что, даже если в пункте 20 приложения I к Конвенции и упоминается проведение ОВОС, национальное законодательство может предусматривать процесс, включающий в себя все базовые элементы ОВОС, но не использовать для обозначения этого процесса термин "ОВОС". Такой процесс, фактически представляющий собой ОВОС, также должен подпадать под действие положений пункта 20 приложения I. Вместе с тем исключительно важно определить, в какой степени этот процесс, де-факто являющийся ОВОС, может быть квалифицирован как процесс ОВОС, даже если он таковым и не именуется.

47. В рамках юрисдикции соответствующей Стороны в настоящее время может осуществляться процесс, называемый ОВОС (например, такой процесс предусмотрен Законом о выдаче разрешений на оказание воздействия на окружающую среду 2008 года) и предусматривающий участие общественности в выдаче лицензий в отношении исчерпывающего перечня видов деятельности, в котором лесопользование и управление лесами не фигурирует; кроме того, может осуществляться процесс (фактически являющийся ОВОС), который предшествует выдаче других лицензий, таких как лицензии на лесопользование, в рамках Резолюции № 132 и который, согласно утверждениям соответствующей Стороны в ее представлениях, включает в себя ключевые элементы процесса ОВОС, в том числе участие общественности (на основании Административного кодекса). Однако в данном случае Комитет не убежден в том, что фактически соответствующий ОВОС процесс выдачи лицензий на лесопользование равноценен ОВОС по смыслу пункта 20 приложения I. В этой связи Комитет отмечает, что грузинское законодательство уже предусматривает ОВОС в контексте конкретных видов деятельности, которые перечислены в Законе о выдаче разрешений на оказание воздействия на окружающую среду и среди которых лесохозяйственная деятельность не фигурирует. Это свидетельствует о том, что национальный законодательный орган не имел намерения поставить деятель-

ность, связанную с лесопользованием и управлением лесами, в зависимости от процесса ОВОС. На этом основании Комитет приходит к тому выводу, что решения о выдаче лицензий по итогам аукционов, состоявшихся 1 мая 2007 года и 7–8 октября 2008 года, не являются решениями, подпадающими под действие положений подпункта а) пункта 1 статьи 6 Конвенции.

48. Комитет рассмотрел вопрос о том, являются ли решения о выдаче рассматриваемых лицензий на лесопользование решениями по смыслу подпункта б) пункта 1 статьи 6 Конвенции. В данном случае Комитет не убежден в применимости положений подпункта б) пункта 1 статьи 6.

## **IV. Заключение и рекомендации**

### **A. Выводы**

49. Что касается утверждений о несоблюдении положений пунктов 2 и 4 статьи 6, то Комитет считает, что Грузия не находится в состоянии несоблюдения, поскольку рассматриваемые решения не подпадают под действие пункта 1 статьи 6 (см. пункты 47 и 48 выше).

50. Хотя Комитет не пришел к тому мнению, что соответствующая Сторона не соблюдает положения Конвенции, он считает, что грузинское законодательство, касающееся участия общественности в вопросах лесохозяйственной деятельности, является достаточно нечетким и запутанным и что эту ситуацию, по мнению Комитета, необходимо исправить (см. пункт 41 выше).

### **B. Рекомендация**

51. Согласно пункту 36 б) приложения к решению I/7 Комитет, принимая к сведению согласие соответствующей Стороны на принятие Комитетом меры, предусмотренной в подпункте б) пункта 37 приложения к решению I/7, и с удовлетворением отмечая текущую работу над национальным природоохранным кодексом, рекомендует соответствующей Стороне предпринять необходимые шаги по обеспечению однозначности ее национального законодательства в отношении участия общественности в вопросах лесохозяйственной деятельности.