

**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

**Шестая сессия**

Будва, Черногория, 11–13 сентября 2017 года  
Пункт 7 b) предварительной повестки дня

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

**Доклад Комитета по соблюдению по общим вопросам  
соблюдения\****Резюме*

Настоящий документ был подготовлен Комитетом по соблюдению, действующим в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с просьбой Совещания Сторон Конвенции (см. ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, решение V/9, пункт 19) и в соответствии с мандатом Комитета, изложенным в решении I/7 о рассмотрении соблюдения (ECE/MP.PP/2/Add.8, приложение, 13 b), 14 и 35).

В документе содержится информация об общих вопросах соблюдения Сторонами положений Конвенции, рассмотренных Комитетом в период с 6 апреля 2014 года по 19 июня 2017 года, что соответствует предельным срокам представления докладов Комитета для пятой и шестой сессий Совещания Сторон, как это установлено в решении I/7.

\* Настоящий документ был представлен с опозданием по причине необходимости дополнительного времени для завершения его подготовки.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение .....	3
I. Определения и общие положения .....	3
II. Доступ к экологической информации .....	8
III. Участие общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды .....	10
IV. Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.....	18

## Введение

1. В период с 6 апреля 2014 года по 19 июня 2017 года (отчетный период)<sup>1</sup> Комитет по соблюдению, действующий в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), принял выводы по 20 делам<sup>2</sup>.
2. В настоящем документе содержится информация об общих вопросах соблюдения положений Конвенции, рассмотренных Комитетом в его выводах по этим 20 делам.

## I. Определения и общие положения

### Определение «экологической информации» – пункт 3 статьи 2

3. Комитет рассмотрел вопросы толкования определения экологической информации согласно пункту 3 статьи 2 Конвенции в рамках трех дел в ходе отчетного периода. В этой связи он счел, что размер земельного участка подпадает под действие пункта 3 а) статьи 2<sup>3</sup>. Комитет также сделал вывод о том, что лицензии на ведение горных разработок, в том числе об «объемах руд цветных металлов», которые будут извлечены на основе этих лицензий, являются «экологической информацией» по смыслу пункта 3 b) статьи 2<sup>4</sup>. Он также счел, что материалы археологической экспертизы<sup>5</sup>, свидетельство об отсутствии историко-культурной ценности и предварительный доклад по итогам анализа безопасности и основное проектное решение ядерного объекта<sup>6</sup> являются экологической информацией по смыслу пункта 3 c) статьи 2.

### «Общественность» и «заинтересованная общественность» в трансграничном контексте – пункты 4 и 5 статьи 2<sup>7</sup>

4. Комитет отметил, что определения общественности и заинтересованной общественности, приводимые в пунктах 4 и 5 статьи 2 Конвенции, не содержат каких-либо формулировок, ограничивающих их охват общественностью на территории соответствующей Стороны. Напротив, Комитет считает, что эти определения следует рассматривать в контексте требований пункта 9 статьи 3 Конвенции, согласно которому общественность обладает доступом к информации, располагает возможностью участвовать в процессе принятия решений и имеет доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства. В свете вышесказанного и с учетом того, что ни одним из положений Конвенции не предусмотрено иное, объем обязательств, связанных с участием общественности в процессе принятия решений в отношении планируемых видов деятельности, подпадающих под действие статьи 6 Орхусской конвенции, не ограничивается общественностью на территории соответствующей

<sup>1</sup> В соответствии с предельными сроками, предусмотренными пунктом 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон о рассмотрении соблюдения (ECE/MP.PP/2/Add.8).

<sup>2</sup> См. ECE/MP.PP/2017/31, пункты 44–61 и 70.

<sup>3</sup> Рекомендации по запросу о консультативной помощи АССС/А/2014/1 (Беларусь) (ECE/MP.PP/C.1/2017/11), пункт 25.

<sup>4</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/69 (Румыния) (ECE/MP.PP/C.1/2015/10), пункт 51.

<sup>5</sup> Там же, пункты 49 и 50.

<sup>6</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/89 (Словакия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/13), пункт 80.

<sup>7</sup> См. также пункты 29–32 ниже.

Стороны<sup>8</sup>. Другими словами, в случаях, когда район, который может быть затронут в результате планируемой деятельности, простирается за пределы международной границы, представители общественности в соседней стране будут являться представителями «заинтересованной общественности» для целей статьи 6. Кроме того, «иностранные или международные неправительственные экологические организации, также выразившие заинтересованность или беспокойство в связи с рассматриваемой процедурой, в целом также попадали бы под эти определения<sup>9</sup>.

### **Оказание помощи в облегчении участия общественности в трансграничном контексте – пункт 2 статьи 3**

5. Комитету ясно, что предусмотренное пунктом 2 статьи 3 Конвенции обязательство «стремится обеспечить, чтобы должностные лица оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию в облегчении ее участия в процессе принятия решений» распространяется также на процедуры принятия решений за пределами соответствующей стороны, где власти соответствующей Стороны не обладают компетенцией принимать решения<sup>10</sup>. Во избежание сомнений Комитет указывает, что это означает, что как Страна происхождения, так и затрагиваемая Страна несут обязательства в соответствии с пунктом 3 статьи 2, стремятся обеспечить, чтобы их должностные лица оказывали общественности затрагиваемой Страны помощь, и обеспечивали ей ориентацию в облегчении ее участия в процессе принятия решений<sup>11</sup>.

6. Пункт 2 статьи 3 требует, чтобы «каждая Страна *стремилась* обеспечить, чтобы должностные лица и государственные органы оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию... в облегчении ее участия в процессе принятия решений» (курсив добавлен). Хотя речь идет об обязательстве усилий, а не результата, тем не менее предпринятые усилия могут подвергаться анализу на должную старательность. Кроме того, хотя обязательство «стремится обеспечить», точно так же, как и все другие обязательства, закрепленные в Конвенции, относятся к затрагиваемой Стране, в конкретных случаях Комитет может изучить вопрос о том, предпринял ли государственный орган или должностное лицо в качестве представителя соответствующей Страны, усилия необходимые для удовлетворения требования этого положения<sup>12</sup>. В случаях, касающихся сверхопасных видов деятельности, таких как атомные электростанции, Комитету ясно, что в целом возможные пагубные воздействия в случае аварии могут выходить далеко за пределы государственных границ и распространяться на обширные территории и районы<sup>13</sup>. Обязательство предпринимать усилия для обеспечения того, чтобы должностные лица облегчали участие общественности в процессе принятия решений, касающихся таких видов деятельности, которые неизменно вызывают широкий общественный резонанс, следует рассматривать именно в этом контексте<sup>14</sup>.

7. Хотя Комитет считает, что обязательство, предусмотренное пунктом 2 статьи 3, «стремится обеспечить, чтобы должностные лица оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию... в облегчении ее участия в процессе принятия решений» не следует толковать как требующее от Страны всегда использовать все права и полномочия, которыми она обладает в соответ-

<sup>8</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/91 (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/14), пункт 68.

<sup>9</sup> Там же, пункт 69, в котором цитируются выводы по сообщению АССС/С/2004/03 (Украина) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2005/2/Add.3), пункт 26.

<sup>10</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/92 (Германия) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/15), пункт 86.

<sup>11</sup> Там же, пункт 87.

<sup>12</sup> Там же, пункт 88.

<sup>13</sup> Выводы по АССС/С/2012/71 (Чехия) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/3), пункт 74.

<sup>14</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/92 (Германия) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/15), пункт 89.

ствии с международным и национальным правом в отношении процедуры принятия решений в другой стране, она должна обеспечить уровень усилий, соответствующий доступным ей мерам в конкретном контексте. Например, решение о том, должна или нет Страна облегчать участие общественности, если ее общественность просит об этом, путем самостоятельного обращения с запросом о начале трансграничной процедуры в соответствии с применимым международным правовым режимом или правовым режимом Европейского союза, может быть различным в зависимости от того, была эта Страна официально уведомлена или нет<sup>15</sup>. Комитет считает, что в случае официального уведомления другой страны при принятии решения о том, начинать или нет трансграничную процедуру в соответствии с применимым международным правовым режимом или правовым режимом Европейского союза, простая осведомленность Страны о большом интересе ее общественности к результату процесса принятия решения, требующего проведения процедуры оценки воздействия на окружающую среду, является значимым фактором, который следует учитывать, даже в отсутствие четкого требования со стороны ее общественности, при принятии решения о том, начинать или нет трансграничную процедуру в целях облегчения участия ее общественности в процессе принятия решения<sup>16</sup>.

8. В случае если затрагиваемая Страна не получает официального уведомления от Страны происхождения, но тем не менее знает о большом интересе ее общественности к процессу принятия решения, она будет обязана в соответствии с пунктом 2 статьи 3 Конвенции, по крайней мере, поинтересоваться у Страны происхождения, что можно было бы сделать для облегчения участия ее собственной общественности в процессе принятия решений. Если в результате этих усилий в конечном итоге стало ясно, что ничего больше для облегчения участия своей общественности сделать нельзя, отказ затрагиваемой Страны в ответ на просьбу общественности об участии должен ясно демонстрировать, что был обеспечен надлежащий учет ее озабоченностей, а не только мнений властей. Кроме того, как минимум она должна предоставить ссылки, с помощью которых на веб-сайте Страны происхождения можно найти соответствующую информацию и контактные данные, касающиеся процедуры участия общественности<sup>17</sup>.

#### **Наказание, притеснение и преследование лиц, осуществляющих свои права в соответствии с Конвенцией – пункт 8 статьи 3**

9. Комитет считает, что для того, чтобы продемонстрировать факт нарушения пункта 8 статьи 3 Конвенции соответствующей Страной, необходимо установить, выполнение четырех следующих условий:

- a) один или несколько представителей общественности осуществляли свои права в соответствии с положениями Конвенции;
- b) этот представитель или эти представители общественности подверглись наказанию, преследованию или притеснению;
- c) наказание, преследование или притеснение было связано с осуществлением этим представителем или этими представителями общественности своих прав, предусмотренных Конвенцией;
- d) соответствующая Страна не приняла необходимые меры для полного устранения последствий наказания, преследования или притеснения, которые имели место<sup>18</sup>.

Более подробно каждое из этих условий рассматривается ниже.

<sup>15</sup> Там же, пункт 90.

<sup>16</sup> Там же, пункт 91.

<sup>17</sup> Там же, пункт 93.

<sup>18</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2014/102 (Беларусь) (ECE/MP.PP/C.1/2017/19), пункт 65.

*Один или несколько представителей общественности осуществляли свои права в соответствии с положениями Конвенции*

10. Комитет считает, что права, упомянутые в пункте 8 статьи 3, охватывают широкий круг прав, гарантируемых представителям общественности статьей 1 Конвенции, а именно: права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию, которые способствуют обеспечению права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благополучия. Осуществление этих прав предполагает наличие ситуаций, в которых применяются положения Конвенции, касающиеся прав на доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию, которые закреплены в статьях 4–9 Конвенции, а также ситуаций, охватываемых общими положениями статьи 3 Конвенции, однако не ограничивается ими. Следовательно, Комитет считает, что пункт 8 статьи 3 применяется ко всем ситуациям, в которых представители общественности стремятся добиться доступа к информации, участия общественности или доступа к правосудию в целях защиты своего права жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благополучия<sup>19</sup>.

*Этот представитель или эти представители общественности подверглись наказанию, преследованию или притеснению*

11. Термины «наказание», «преследование» и «притеснение» не определены в Конвенции и их следует понимать в соответствии с их обычным значением в их контексте, а также в свете предмета и цели Конвенции<sup>20</sup>. Как указано в документе *Орхусская конвенция: руководство по осуществлению* («Руководство по осуществлению Орхусской конвенции»)<sup>21</sup>, в пункте 8 статьи 3 «содержится широко сформулированное положение, направленное на предотвращение любого притеснения»<sup>22</sup>.

12. При определении того, является ли обращение, в отношении которого поступила жалоба, наказанием, преследованием или притеснением, Комитет учитывает подходы, используемые в рамках договоров по правам человека. Такие договоры, как правило, предусматривают широкую защиту от нарушений прав человека вместе с возможностями для соответствующего государства отстаивать то, что его действия были направлены на достижение законной цели или, по крайней мере, не были связаны с особыми характеристиками соответствующего лица. Этот подход предполагает, что в зависимости от конкретных обстоятельств рассматриваемого дела действие, предпринятое государством, может быть объективным и разумным, направленным на достижение законной цели и соразмерным в одних обстоятельствах и не быть таковым в иных обстоятельствах<sup>23</sup>.

13. Вопрос о том, является ли обращение, в отношении которого поступила жалоба, наказанием, преследованием или притеснением, должен решаться в индивидуальном порядке с учетом конкретных обстоятельств, в том числе того, носит ли предпринятое государством действие объективный и разумный характер и направлено ли оно на достижение законной цели. При проведении такой оценки Комитет рассматривает вопрос о том, могло ли обращение, в отношении которого поступила жалоба, носить разумный и соразмерный характер и быть

<sup>19</sup> Там же, пункт 66.

<sup>20</sup> Там же, пункт 67, в котором цитируется статья 31 Венской конвенции о праве международных договоров.

<sup>21</sup> Второе издание (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под номером E.13.П.Е.3).

<sup>22</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2014/102 (Беларусь) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/19), пункт 67, в котором цитируется Руководство по осуществлению Орхусской конвенции, стр. 71.

<sup>23</sup> Там же, пункт 68.

направлено на достижение законной государственной цели. Если это так, то такое обращение могло соответствовать пункту 8 статьи 3 Конвенции. Вместе с тем Комитет должен также рассмотреть вопрос о том, могли ли предпринятые действия, которые, как утверждается, были направлены на достижение законной цели (например, обеспечить общественный порядок), на самом деле быть направлены на достижение другой, незаконной цели, например не допустить осуществления соответствующими лицами своего права на участие, предусмотренного Конвенцией. Если это так, то такие действия или такое обращение могут представлять собой преследование, наказание и притеснение по смыслу пункта 8 статьи 3 Конвенции<sup>24</sup>.

14. Комитет отмечает, что сфера применения формулировки пункта 8 статьи 3 не ограничивается действиями государственных органов, как они определены в пункте 2 статьи 2 Конвенции, а охватывает наказание, преследование или притеснение со стороны любого государственного органа или учреждения, в том числе действующего в судебном или законодательном качестве. Кроме того, она охватывает наказание, преследование или притеснение со стороны физических или юридических лиц, которые соответствующая Сторона не предотвратила за счет принятия надлежащих мер<sup>25</sup>.

*Наказание, преследование или притеснение было связано с осуществлением этим представителем или этими представителями общественности своих прав, предусмотренных Конвенцией*

15. Одним из ключевых элементов пункта 8 статьи 3 является причинно-следственная связь. Обращение, которое представляет собой наказание, преследование или притеснение, должно было возникнуть из-за того, что автор сообщения пытался/пыталась осуществить свои права, предусмотренные Конвенцией. Если какое-либо лицо подверглось наказанию, преследованию или притеснению, но это никак не было связано с осуществлением его прав в соответствии с Конвенцией, то пункт 8 статьи 3 никак не был нарушен<sup>26</sup>.

16. Что касается уровня и бремени доказывания, то Комитет считает, что полезным ориентиром мог бы служить подход, который Европейский суд по правам человека использовал в делах о предполагаемой дискриминации в соответствии со статьей 14 Европейской конвенции о правах человека. При определении того, имел ли место акт дискриминации, Европейский суд по правам человека постановил, что заявителю необходимо лишь доказать наличие различия в обращении, после чего бремя доказывания переходит к государству, которое должно продемонстрировать, что различие в обращении может быть оправданным<sup>27</sup>.

17. Комитет считает, что если применить вышеуказанный подход к пункту 8 статьи 3, тогда автор сообщения должен сначала должным образом обосновать свои утверждения о том, что представители общественности подверглись наказанию, преследованию или притеснению из-за того, что они пытались осуществить свои права, предусмотренные Конвенцией. Затем бремя доказывания переходит к соответствующей Стороне, которая должна продемонстрировать с учетом всех вероятностей, что наказание, преследование или притеснение никак не связаны с тем, что эти лица пытались осуществить свои права, предусмотренные Конвенцией<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Там же, пункт 69.

<sup>25</sup> Там же, пункт 70.

<sup>26</sup> Там же, пункт 71.

<sup>27</sup> Там же, пункт 72, в котором цитируется пункт 57 решения Европейского суда по правам человека по делу *Тимишев против России*, заявления № 55762/00 и 55974/00 (2005).

<sup>28</sup> Там же, пункт 73.

*Соответствующая Сторона не приняла необходимые меры для полного устранения последствий наказания, преследования или притеснения, которые имели место*

18. Последнее условие касается вопроса о том, насколько последствия наказания, преследования или притеснения уже были устранены с помощью внутренних средств правовой защиты, например путем предоставления компенсации соответствующим лицам или иными надлежащими способами<sup>29</sup>.

19. Комитет обращает внимание на серьезность своего вывода о том, что соответствующая Сторона не соблюдает положения пункта 8 статьи 3 Конвенции. Если представители общественности подвергаются наказанию, притеснению или преследованию за осуществление своих прав, предусмотренных Конвенцией, это серьезно подрывает осуществление Конвенции в целом соответствующей Стороной<sup>30</sup>.

### **Дискриминация зарубежной общественности – пункт 9 статьи 3**

20. При принятии решения относительно соблюдения соответствующей Стороной пункта 9 статьи 3 Комитет считает необходимым ответить на общий вопрос о том, было ли отношение к заинтересованной зарубежной общественности с точки зрения возможности участвовать в процедуре хоть в чем-то менее благоприятным, чем отношение к заинтересованной общественности Стороны происхождения<sup>31</sup>.

#### *Информация о слушаниях*

21. Если общественности Стороны происхождения не было предоставлено никакой дополнительной информации о формате слушаний и возможностях участия в них по сравнению с информацией, предоставленной зарубежной общественности, то в этом случае нельзя говорить о дискриминации по смыслу пункта 9 статьи 3. Вместе с тем Комитет отмечает, что в процедурах участия общественности, предусматривающих участие общественности других стран, помимо страны происхождения, компетентные государственные органы должны помнить о необходимости предоставления четкого и полного объяснения соответствующих процедур, поскольку вряд ли стоит ожидать, что зарубежная общественность хорошо знакома с функционированием таких процедур в Стороне происхождения. При этом не следует исходить и из того, что все представители заинтересованной общественности в стране происхождения знакомы с такими процедурами<sup>32</sup>.

## **II. Доступ к экологической информации**

### **Подлежащие представлению копии запрашиваемой информации – пункт 1 статьи 4**

22. Комитет отмечает, что пункт 1 статьи 4 содержит четко сформулированное требование предоставлять общественности копии фактической документации. Недостаточно просто предоставить доступ для изучения документации на безвозмездной основе<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Там же, пункт 74.

<sup>30</sup> Там же, пункт 110.

<sup>31</sup> Выводы по АССС/С/2012/71 (Чехия) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/3), пункт 107.

<sup>32</sup> Там же, пункт 109.

<sup>33</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/69 (Румыния) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2015/10), пункт 55.



#### **Явная необоснованность – пункт 3 b) статьи 4**

23. Комитет также уточняет, что признание просьбы о предоставлении экологической информации «явно необоснованной» согласно статье 4, пункт 3 b), связано с характером самой просьбы, например ее объемом, отсутствием ясности, сложностью и повторяющимся характером, а не с причиной этой просьбы, которую не требуется указывать<sup>34</sup>.

#### **Внутренняя переписка – пункт 3 c) статьи 4**

24. По поводу того, что является «внутренней перепиской» для целей пункта 3 c) статьи 4, Комитет считает, что основная цель такого исключения заключается в том, чтобы дать должностным лицам государственных органов возможность свободно обмениваться мнениями. Таким образом, не каждый документ, передаваемый по каналам внутренней связи, можно рассматривать в качестве «внутренней переписки». Например, вопросы фактической ситуации и их анализ могут отличаться от перспектив политики или мнений<sup>35</sup>. Однако если будет продемонстрировано, что государственные власти регулярно отказывают в доступе к информации, в том числе к оценкам (правовым, экологическим, техническим или иным) под предлогом того, что они представляют собой внутреннюю переписку, отказывая, таким образом, в доступе к оценкам, используемым для принятия их решений, касающихся окружающей среды, то это вполне может представлять собой несоблюдение пункта 4 статьи 1 Конвенции<sup>36</sup>.

#### **Оценка заинтересованности общественности в раскрытии информации – пункты 3 c) и 4 статьи 4**

25. Комитет считает, что в контексте просьбы о предоставлении экологической информации оценка заинтересованности общественности в раскрытии информации не будет полной без уделения должного внимания тому факту, что эта информация относится к окружающей среде, в том числе тому, относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду<sup>37</sup>.

#### **Частичное раскрытие – пункт 6 статьи 4**

26. Даже в тех случаях, когда определенные части запрошенной информации могут обоснованно не подлежать раскрытию в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4 Конвенции, такие части могут быть изъяты, а остальная часть запрашиваемой информации передана гласности. Анализ для определения того, что должно быть изъято и что передано гласности, должен проводиться отдельно по каждому документу. Комитет подчеркивает, что классификация всей категории экологической информации как не подлежащей разглашению противоречит букве и духу Конвенции<sup>38</sup>.

#### **Причины отказа в просьбе о предоставлении информации – пункт 7 статьи 4**

27. Комитет отмечает, что обязанность указывать причины отказа в просьбе о предоставлении информации в соответствии с пунктом 4 статьи 7 имеет большое значение, не в последнюю очередь для того, чтобы заявитель мог оспорить отказ с помощью процедур, предусмотренных в пункте 1 статьи 9 Конвенции. Таким образом, сообщение этих причин только на весьма позднем этапе идет вразрез с требованиями, поскольку заявитель потенциально только тогда смо-

<sup>34</sup> Рекомендации по запросу о консультативной помощи АССС/А/2014/1 (Беларусь) (ECE/MP.PP/C.1/2017/11), пункт 29.

<sup>35</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/93 (Норвегия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/16), пункт 71.

<sup>36</sup> Там же, пункт 72.

<sup>37</sup> Там же, пункт 74.

<sup>38</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/69 (Румыния) (ECE/MP.PP/C.1/2015/10), пункт 63.

жет в полной мере формулировать основания для оспаривания этого решения<sup>39</sup>. Аналогичным образом изложение причин обеспечит вышестоящим административным органам и суду более надежную основу для оценки того, насколько правильно должностные лица применяют закон<sup>40</sup>.

### III. Участие общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды

#### Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности – статья 6

##### *Участие общественности в трансграничном контексте*

28. Как очевидно следует из формулировки статьи 6, обязательства, предусмотренные в этой статье, не зависят от обязательств, вытекающих из других международных договоров. Международный договор может предусматривать, что Страна происхождения и затрагиваемая Страна несут общую ответственность за обеспечение участия общественности на территории затрагиваемой Страны (например, согласно Конвенции Эспо) или даже что затрагиваемая Страна несет исключительную ответственность за это. Однако обязанность удостовериться в соблюдении требований статьи 6 всегда возлагается на Страну происхождения<sup>41</sup>. Ситуация в таких случаях является схожей с теми, в которых в соответствии с внутренним законодательством решение административных задач по обеспечению участия общественности делегируется другим национальным органам. Соответственно, *Маастрихтские рекомендации по содействию эффективному участию общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды* (Маастрихтские рекомендации) предусматривают, что, если «правовая основа предусматривает передачу каких-либо административных задач, связанных с процедурой участия общественности, иным лицам или органам, не являющимся компетентным органом, следует иметь в виду, что конечная ответственность за обеспечение процедуры участия общественности в соответствии с требованиями Конвенции по-прежнему будет лежать на компетентном органе»<sup>42</sup>. Комитет считает, что эта формулировка в равной степени относится к ситуациям, когда ответственность за определенные задачи, связанные с участием общественности на территории затрагиваемой страны, лежит (на основании международного договора или специального соглашения) на государственных органах этой страны<sup>43</sup>.

##### *Уведомление заинтересованной общественности – пункт 2 статьи 6*

29. Хотя в пункте 2 статьи 6 Конвенции об этом прямо не упомянуто, очевидно, что надлежащее определение заинтересованной общественности является важнейшим предварительным условием обеспечения надлежащего осуществления указанного положения. Для эффективного уведомления заинтересованной общественности необходимо прежде всего определить, кого может включать в себя такая заинтересованная общественность. В этой связи, хотя и подчеркивая, что это никоим образом не уменьшает обязанность компетентного государственного органа самому выявлять, кто затронут или может быть затронут или будет иметь заинтересованность в принимаемом решении, Комитет приветствует подход, в соответствии с которым представители общественности

<sup>39</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/93 (Норвегия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/16), пункт 82, и выводы по сообщению АССС/С/2012/69 (Румыния) (ECE/MP.PP/C.1/2015/10), пункт 62.

<sup>40</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/69 (Румыния) (ECE/MP.PP/C.1/2015/10), пункт 72.

<sup>41</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/71 (Чехия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), пункт 67.

<sup>42</sup> Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.15.П.Е.7, пункт 28.

<sup>43</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/71 (Чехия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), пункт 68.

могут также самостоятельно включать себя в состав заинтересованной общест­венности. Таким образом, фактически любое лицо, делающее подобное пред­ставление в установленной форме и в установленные сроки, должно считаться «заинтересованной стороной» и может активно участвовать в процедуре. Круг лиц, имеющих возможность сделать представление, не ограничивается лицами, проживающими на территории соответствующей Стороны или ее гражданами. Кроме того, возможность сделать представление предоставляется в начале про­цедуры, но не исключается на более поздних этапах процедуры участия обще­ственности. Комитет приветствует этот подход и считает, что он может служить полезным примером для других Сторон<sup>44</sup>.

30. Что касается решений о выдаче разрешений на конкретные виды дея­тельности, подпадающие под действие статьи 6 Конвенции, то общественность может быть обеспокоена либо возможными воздействиями эксплуатации соот­ветствующего объекта в нормальном или стандартном режиме, либо возмож­ными воздействиями аварии или других чрезвычайных происшествий, или теми и другими вместе. В любом из этих случаев решение о выдаче разрешения на конкретный вид деятельности может отразиться не только на аспектах, подда­ющихся количественному измерению, таких как имущество или здоровье пред­ставителей заинтересованной общественности, но и на аспектах, в меньшей степени поддающихся количественной оценке, например на качестве жизни<sup>45</sup>.

31. Кроме того, определять, будет ли затронута общественность или может ли она быть затронута в результате принятия решений по вопросам, касающим­ся окружающей среды, необходимо не только с учетом риска вредного воздей­ствия или аварий в их статистическом выражении. Схожим образом, понятие заинтересованности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, должно охватывать не только те случаи, когда планируемая деятельность может нарушить законные интересы или гарантированные зако­ном права представителей общественности, но также и случаи, когда заинтере­сованность тех или иных лиц существует только де-факто (например, если пла­нируемая деятельность затронет какой-либо водоток, то такими лицами будут орнитологи-любители, заинтересованные в сохранности птичьих гнезд, или рыболовы, заинтересованные в сохранении водотока, пригодного для ловли ры­бы). Оно может также охватывать, как это имеет место во многих юрисдикциях, лиц, выразивших свою заинтересованность в том или ином конкретном случае, не указав при этом каких-либо конкретных причин такой заинтересованности<sup>46</sup>.

32. В случае сверхопасных видов деятельности, таких как атомные электро­станции, представители общественности могут или со значительной долей ве­роятности могут затрагиваться процессом принятия решений в рамках Конвен­ции или же иметь заинтересованность в этом процессе даже тогда, когда риск аварии является весьма незначительным. При определении того, кто затрагива­ется процессом принятия решений по вопросам окружающей среды, следует учитывать масштабы последствий в том случае, если авария действительно произойдет, вероятность причинения вреда людям и их жилой среде в радиусе возможного воздействия неблагоприятных воздействий в случае аварии, и мнeния и озабоченности лиц, проживающих в районе возможного неблагоприятно­го воздействия. Комитету ясно, что в случае атомных электростанций возмож­ные негативные воздействия аварии могут распространяться за пределы границ государства на обширные территории и регионы. Поэтому в процессе принятия решений в отношении столь сложных и сверхопасных видов деятельности, как атомные электростанции, важно обеспечить надлежащее участие общественно­сти на уровне, соответствующем данному виду деятельности в связи с упомя-

<sup>44</sup> См. выводы по сообщению АССС/С/2013/91 (Соединенное Королевство) (ECE/MP.PP/C.1/2017/14), пункт 78.

<sup>45</sup> Там же, пункт 73.

<sup>46</sup> Там же, пункт 74, в котором цитируется Руководство по осуществлению Орхусской конвенции, стр. 57.

нутыми территориями и регионами как внутри, так и за пределами государственных границ соответствующей Стороны<sup>47</sup>.

*Уведомление в трансграничном контексте – пункт 2 статьи 6*

33. Как указывалось выше, в конечном счете именно компетентные государственные органы Стороны происхождения должны обеспечивать, чтобы процедуры участия общественности соответствовали требованиям статьи 6 также в ситуациях, когда участвует иностранная общественность. В тех случаях, которые не являются предметом трансграничной процедуры по международному договору (например, Конвенции Эспо), ответственность за выполнение требования информирования заинтересованной общественности в затрагиваемых странах адекватным, своевременным и эффективным образом будет нести только компетентный орган Стороны происхождения. Обеспечение эффективного уведомления может включать, среди прочего, опубликование объявлений в популярных газетах и применение других средств, обычно используемых в затрагиваемых странах, а также изучение возможностей задействования более динамичных форм коммуникации (например, через социальные сети). В тех случаях, которые являются предметом трансграничной процедуры в соответствии с международным договором, Страна происхождения продолжает нести ответственность согласно Орхусской конвенции за надлежащее, своевременное и эффективное уведомление заинтересованной общественности в затрагиваемой стране либо путем непосредственного осуществления процедуры уведомления, либо посредством приложения необходимых усилий для обеспечения того, чтобы уведомление эффективным образом проводила затрагиваемая сторона»<sup>48</sup>.

34. Отсутствие в нормативно-правовой базе Стороны четкого требования относительно обеспечения того, чтобы при выборе средств уведомления общественности органы государственной власти в обязательном порядке выбирали такие средства, которые с учетом характера планируемой деятельности обеспечивали бы, чтобы все те лица, которые потенциально могут оказаться заинтересованными, в том числе общественность за пределами ее территории, имели разумные шансы узнать о планируемой деятельности, равнозначно несоблюдению пункта 2 статьи 6 Конвенции в отношении нормативно-правовой базы соответствующей Стороны<sup>49</sup>.

*Уведомление о сверхопасных видах деятельности – пункт 2 статьи 6*

35. Комитет убежден в том, что в случае принятия решений по сверхопасным видам деятельности<sup>50</sup>, таким как атомные электростанции, которые неизменно вызывают широкий общественный резонанс, особо пристальное внимание следует уделять этапу определения заинтересованной общественности и выбора средств уведомления для обеспечения того, чтобы все те лица, которые потенциально могут оказаться заинтересованными в процессе принятия решений, включая заинтересованную общественность за пределами территории страны, имели бы разумные шансы узнать о предлагаемых видах деятельности и возможностях своего участия. В этом отношении общественность может оказаться потенциально заинтересованной как из-за возможных воздействий обычной или повседневной работы атомных электростанций, так и по причине возможных

<sup>47</sup> Там же, пункт 75.

<sup>48</sup> Выводы по АССС/С/2012/71 (Чехия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), пункт 72.

<sup>49</sup> См. выводы по сообщению АССС/С/2013/91 (Соединенное Королевство) (ECE/MP.PP/C.1/2017/14), пункт 84.

<sup>50</sup> «Деятельность, сопряженная с опасностью, которая редко материализуется, но которая – в редких случаях ее материализации – может иметь тяжелые (более чем значительные, серьезные или существенные) последствия», *Ежегодник Комиссии международного права*, 2001 год, том II (Часть вторая) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.V.17 (Часть вторая)), Проекты статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности с комментариями, 2001 год, комментарий к статье 1, пункт 2.

воздействий в случае аварии или иных исключительных инцидентов. В обоих случаях процесс принятия решений может иметь последствия не только для имущества или состояния здоровья, но и для таких в меньшей степени поддающихся количественной оценке аспектов, как качество жизни. В случае сверхопасных видов деятельности, таких как атомные электростанции, представители общественности могут или со значительной долей вероятности могут затрагиваться процессом принятия решений или же иметь заинтересованность в этом процессе согласно Конвенции даже тогда, когда риск аварии является весьма незначительным. При определении того, кто затрагивается процессом принятия экологических решений, Комитет также учитывает масштабы воздействий в том случае, если авария действительно должна произойти, вероятность причинения вреда людям и их жилой среде в возможных пределах неблагоприятных последствий в случае аварии и мнения и озабоченности лиц, проживающих в районе возможного неблагоприятного воздействия. Комитету ясно, что в случае атомных электростанций возможные негативные воздействия аварии могут распространяться за пределы границ государства на обширные территории и регионы<sup>51</sup>.

36. В более общем плане Комитет отмечает, что, хотя правовая база, основной упор в которой делается на затрагиваемые территориальные самоуправляющиеся единицы, использующие на местах конкретные методы информирования общественности, может быть вполне достаточной в случае видов деятельности, потенциальное воздействие которых на окружающую среду будет ограничиваться данной территорией, она может оказаться недостаточной в случае сверхопасных видов деятельности, которые неизменно вызывают широкий общественный интерес (независимо от того, подпадают ли конкретные виды деятельности под действие статьи 6 или же предлагаются в контексте планов и программ, подпадающих под действие статьи 7). Кроме того, размещение уведомления на веб-странице соответствующего ведомства само по себе вряд ли достаточно для обеспечения эффективного уведомления общественности, поскольку нет никаких оснований ожидать, что представители общественности будут по собственной инициативе регулярно проверять веб-сайт данного ведомства в надежде обнаружить сведения о проводимой где-то процедуре принятия решений, представляющей для них интерес. В этом отношении Комитет ссылается на пункт 64 с) Маастрихтских рекомендаций, в котором предусмотрено, что уведомление общественности должно быть размещено также в «газете(ах), соответствующей(их) географическим границам потенциального воздействия планируемой деятельности и охватывающей(их) большую часть общественности, которая может быть затронута предлагаемой деятельностью или проявлять интерес к ней»<sup>52</sup>.

*Информирование общественности о доступных ей возможностях участия – пункт 2 d) ii) статьи 6*

37. Предоставление лишь весьма общей информации о слушаниях, а именно их дате и месте проведения, не удовлетворяет требованию пункта 2 d) ii) статьи 6 Конвенции, касающегося надлежащего и эффективного информирования заинтересованной общественности о возможностях участия. В случае проведения слушаний заинтересованная общественность должна быть уведомлена о доступных ей возможностях участия в этих слушаниях, например о формате слушаний, формате возможных выступлений общественности и любых временных ограничениях в отношении выступлений. Это особенно важно в случае иностранной заинтересованной общественности, которая может быть абсолютно не знакома с тем, каким образом слушания проводятся в Стороне происхождения, хотя не следует исходить и из того, что все представители заинтересо-

<sup>51</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/71(Чехия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), пункт 74.

<sup>52</sup> Там же, пункт 76.

ванной общественности Стороны происхождения непременно будут знать об этом<sup>53</sup>.

*Разумные сроки для участия общественности – пункт 3 статьи 6*

38. Комитет считает, что уведомление не менее чем за 20 календарных дней до начала публичных слушаний, с тем чтобы общественность могла ознакомиться с документацией и подготовиться к участию, может в целом быть достаточным, памятуя о том, что может потребоваться более длительный период времени в сложных случаях или при наличии большого объема документации<sup>54</sup>. Комитет счел 60-дневный срок для представления общественностью замечаний по документации об оценке воздействия на окружающую среду и 43-дневный срок для представления замечаний по докладу экспертов по оценке воздействия на окружающую среду также достаточными для удовлетворения требований статьи 6 статьи 3<sup>55</sup>. Вместе с тем очевидно, что в тех случаях, когда эти сроки частично или полностью совпадают с днями крупных религиозных праздников, общенациональных праздников или, в определенной степени, с периодами главных летних или зимних каникул, фактические сроки, предусмотренные для подготовки общественности к участию, автоматически сокращаются<sup>56</sup>.

*Участие общественности на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов – пункт 4 статьи 6*

39. В связи с пунктом 4 статьи 6 Комитет с одобрением ссылается на Маастрихтские рекомендации, в которых говорится, что:

Хотя компетентный орган власти может иметь определенную свободу действий в диапазоне имеющихся вариантов для рассмотрения на каждом из этапов принятия решений, на этапах, где необходимо участие общественности, это должно иметь место, когда все варианты, которые будут рассматриваться на этом этапе, все еще открыты, и поэтому эффективное участие общественности может иметь место. Если определенный этап процесса принятия решений осуществляется без участия общественности, то на следующем этапе, в котором общественность участвует, необходимо обеспечить ей возможность участия также и в отношении варианта, принятого на этом раннем уровне<sup>57</sup>.

40. Комитет считает, что свобода действий в отношении диапазона имеющихся вариантов для рассмотрения на последующих этапах процесса принятия решений непосредственно связана с возможностями участия общественности в обсуждении этих вариантов. Многоэтапная процедура принятия решений, при которой определенные варианты рассматриваются на каком-то этапе без участия общественности и при котором ни один из последующих этапов не дает «общественности возможности участвовать в рассмотрении вариантов, по которым принято решение на этом раннем уровне»<sup>58</sup>, представляется несовместимой с положениями Конвенции. Аналогичным образом многоэтапная процедура принятия решений, которая предусматривает участие общественности в отношении некоторых вариантов на раннем этапе, но оставляет другие варианты для рассмотрения на более позднем этапе без участия общественности, также не соответствует требованиям Конвенции<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> Там же, пункт 80.

<sup>54</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/88 (Казахстан) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), пункт 104.

<sup>55</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/71 (Чехия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), пункт 86.

<sup>56</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/88 (Казахстан) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), пункт 105.

<sup>57</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/71 (Чехия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), пункт 91, в котором цитируются Маастрихтские рекомендации, пункт 18.

<sup>58</sup> Маастрихтские рекомендации, пункт 18.

<sup>59</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/71 (Чехия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), пункт 92.

*Использование «пакетного» метода или метода «черного ящика» – пункт 4 статьи 6*

41. До тех пор, пока заинтересованная общественность, включая заинтересованную общественность в других странах, будет иметь возможность эффективно участвовать в этапе принятия решений, на котором рассматриваются точные конструкторские решения и технические характеристики (включая факторы риска и потенциального воздействия на окружающую среду каждого элемента), использование «пакетного» метода или метода «черного ящика» на этапе оценки воздействия на окружающую среду само по себе не будет являться несоблюдением требования пункта 4 статьи 6 Конвенции, касающегося обеспечения участия общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что в случае непредоставления заинтересованной общественности возможности принимать эффективное участие в этом этапе соответствующая Сторона окажется в состоянии несоблюдения пункта 4 статьи 6 Конвенции<sup>60</sup>.

*Доступ к информации в рамках многоуровневого процесса принятия решений – пункт 6 статьи 6*

42. Хотя компетентный орган может иметь определенную свободу действий в отношении диапазона имеющихся вариантов для рассмотрения на каждом этапе многоуровневого процесса принятия решений, на каждом этапе, на котором требуется участие общественности, вся информация, относящаяся к процессу принятия решений на данном конкретном этапе, которая имеется в распоряжении государственных органов власти, должна быть доступна для общественности (за исключением информации, не подлежащей раскрытию в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4)<sup>61</sup>.

*Частичное раскрытие – пункт 6 статьи 6 в сочетании с пунктами 4 и 6 статьи 4*

43. В отношении обеспечения доступа к информации, относящейся к процессу принятия решений в соответствии с пунктом 6 статьи 6, Комитет подчеркивает, что подход, в соответствии с которым целые категории экологической информации безоговорочно объявляются конфиденциальными и раскрытие этой информации невозможно ни при каких условиях, противоречит положениям пункта 6 статьи 6 в сочетании с пунктами 4 и 6 статьи 4 Конвенции<sup>62</sup>.

*Организационные вопросы, касающиеся проведения публичных слушаний – пункт 7 статьи 6*

44. В зависимости от стадии процедуры принятия решений непосредственная ответственность за обеспечение того, чтобы механизмы слушаний обеспечивали эффективное участие общественности, может возлагаться на инициатора проекта или соответствующий орган. Вместе с тем Комитет подчеркивает, что, независимо от стадии процесса принятия решений, конечная ответственность за обеспечение соблюдения требований Конвенции всегда лежит на соответствующей Стороне<sup>63</sup>.

45. По своему выбору Стороны могут кодифицировать нормы проведения публичных слушаний с определенной степенью детализации в рамках своего законодательства или путем закрепления сложившейся административной практики. Кроме того, правила проведения публичных слушаний могут устанавливаться в каждом конкретном случае органами, ответственными за прове-

<sup>60</sup> Там же, пункт 93.

<sup>61</sup> Там же, пункт 94.

<sup>62</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/89 (Словакия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/13), пункт 83.

<sup>63</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/88 (Казахстан) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), пункт 108.

дение каждых слушаний. Вне зависимости от используемого подхода Стороны должны обеспечивать, чтобы правила, которые будут применяться, были четкими, открытыми и согласованными, как того требует пункт 1 статьи 3, и недискриминационными, как того требует пункт 9 статьи 3 Конвенции. Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи 3 Сторонам следует стремиться к обеспечению того, чтобы должностные лица заблаговременно ориентировали общественность, с тем чтобы она знала и понимала правила, которые будут применяться в ходе слушаний. Это имеет особо важное значение в случае зарубежной заинтересованной общественности, которая может быть абсолютно незнакома с тем, как проводятся слушания в Стороне происхождения<sup>64</sup>.

46. В случае столь неоднозначного по характеру трансграничного проекта, как атомная электростанция, Комитет полагает, что компетентные органы должны предвидеть, что на слушания, возможно, потребуется больше времени, чем один рабочий день, и что планировать и организовывать их следует с учетом этого. Пункт 3 статьи 6 предусматривает, что сроки для осуществления каждого этапа процедуры участия общественности должны быть разумными и позволяющими общественности участвовать в них эффективным образом. Вряд ли стоит ожидать от представителей общественности эффективного участия в том случае, если возможность быть выслушанными им предоставляется только после того, как они провели на слушаниях больше целого рабочего дня. Нет гарантии и того, что представленные государственные органы все еще в состоянии должным образом учесть итоги такого участия<sup>65</sup>.

47. Сторонам надлежит обеспечивать, чтобы в случае использования частных служб безопасности или полиции в ходе открытых слушаний для поддержания общественного порядка они никоим образом не ограничивали возможность общественности участвовать в процедуре принятия решений и представлять замечания<sup>66</sup>.

48. Хотя телевизионные ток-шоу или опросы граждан, проводимые по инициативе неправительственных организаций, могут способствовать диалогу и повышению информированности общественности, все такие средства могут лишь дополнять, но не заменять обязательство Стороны обеспечивать проведение официальной процедуры, с помощью которой общественность могла бы представить свои замечания в соответствии с пунктом 7 статьи 6 Конвенции<sup>67</sup>.

*Информирование общественности о решении разрешить соответствующий вид деятельности – пункт 9 статьи 6*

49. Конвенция оставляет Сторонам определенную свободу действий в отношении разработки «надлежащих процедур» для информирования общественности в соответствии с пунктом 6 статьи 9 о принятом решении. Вместе с тем эти процедуры должны обеспечивать, чтобы информация о принятом решении доводилась до сведения общественности эффективным образом<sup>68</sup>. Комитет считает, что в качестве примера передовой практики методику информирования заинтересованной общественности, указанную в пункте 2 статьи 6, следует использовать как минимум для информирования общественности в соответствии с пунктом 6 статьи 9 о принятом решении, учитывая тот факт, что информировать необходимо общество в целом, а не только заинтересованную общественность<sup>69</sup>. По мнению Комитета, информирование общественности о принятом

<sup>64</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/71(Чехия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/3), пункт 100.

<sup>65</sup> Там же, пункт 88.

<sup>66</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/88 (Казахстан) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), пункт 110.

<sup>67</sup> Там же, пункт 114, в котором цитируются выводы Комитета по сообщению АССС/С/2009/37 (Беларусь) (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2), пункт 95.

<sup>68</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/99 (Испания) (ECE/MP.PP/C.1/2017/17), пункт 103.

<sup>69</sup> Там же, пункт 103.



решении исключительно через интернет-ресурсы не соответствует требованиям пункта 9 статьи 6 Конвенции<sup>70</sup>. Комитет приветствует практику размещения полного текста решения в электронном формате на веб-сайте компетентного органа (а также, но не только, на веб-сайте инициатора проекта). Однако опубликование информации исключительно в электронном формате может лишить представителей общественности, не пользующихся Интернетом на регулярной основе или не имеющих к нему свободного доступа, возможности получить полную информацию о принятом решении<sup>71</sup>. Тот факт, что общественность может иметь доступ к решению о заявленной деятельности, подпадающей под статью 6, через общедоступную электронную базу, не отвечает требованию пункта 9 статьи 6 Конвенции, если общественность оперативно и эффективно не информируется об этом факте<sup>72</sup>.

*Mutatis mutandis, а также в тех случаях, когда это целесообразно – пункт 10 статьи 6*

50. Клаузула «mutatis mutandis, а также в тех случаях, когда это целесообразно» в пункте 6 статьи 10 не означает полную свободу усмотрения соответствующей Стороны в плане определения целесообразности обеспечения участия общественности<sup>73</sup>. Данная свобода усмотрения должна считаться еще более ограниченной, если пересмотр эксплуатационных условий сам по себе может оказывать значительное воздействие на окружающую среду<sup>74</sup>.

*Преднамеренное высвобождение генетически измененных организмов в окружающую среду – пункт 11 статьи 6*

51. Комитет считает, что высаживание генетически измененных организмов на испытательном участке является «преднамеренным высвобождением в окружающую среду» по смыслу пункта 2 d) приложения I к Луккским руководящим принципам по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, связанным с генетически измененными организмами<sup>75, 76</sup>.

#### **Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой – статья 7**

*Определение «плана или программы, связанного(ой) с окружающей средой» – статья 7*

52. Применительно к изучению вопроса о том, является ли какая-то мера планом или программой, подпадающей под действие статьи 7 Конвенции, Комитет напоминает о своих предыдущих выводах, в которых он отметил, что при изучении вопроса о том, подпадает ли какое-то решение под действие статьи 7 Конвенции, ее название в соответствии с национальным законодательством соответствующей Стороны не имеет решающего значения и необходимо изучить содержание этого документа и его правовые последствия<sup>77</sup>. В этом отношении

<sup>70</sup> Там же, пункт 104.

<sup>71</sup> Там же.

<sup>72</sup> Там же, цитируются выводы Комитета по сообщению АССС/С/2004/8 (Армения) (ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1), пункт 31.

<sup>73</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2009/41 (Словакия) (ECE/MP.PP/2011/11/Add.3), пункт 71.

<sup>74</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/99 (Испания) (ECE/MP.PP/C.1/2017/17), пункт 85.

<sup>75</sup> МР.РР/2003/3.

<sup>76</sup> Рекомендации по запросу о консультативной помощи АССС/А/2014/1 (Беларусь) (ECE/MP.PP/C.1/2017/11), пункт 58.

<sup>77</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/88 (Казахстан) (ECE/MP.PP/C.1/2017/12), пункт 124, со ссылкой на выводы Комитета по сообщениям АССС/С/2005/11 (Бельгия)

Комитет считает, что, как указано в Руководстве по осуществлению Орхусской конвенции, типовое решение по смыслу статьи 7 (план или программа) носит правовой характер: а) общего закона (часто принимаемого окончательно законодательной ветвью власти); б) по инициативе государственного органа; в) который устанавливает, часто в обязательном порядке, основу для отдельных категорий или видов деятельности (строительных проектов); и d) обычно не является достаточным для осуществления какого-либо отдельного вида деятельности без наличия индивидуального решения о его разрешении<sup>78</sup>.

53. Комитет считает, что, как это уже подчеркивается в Руководстве по осуществлению Орхусской конвенции, вопрос о том, связан ли конкретный план или программа с окружающей средой, должен решаться с учетом подразумеваемого определения «окружающей среды», которое содержится в определении «экологической информации» (пункт 3 статьи 2). Следующие типы планов, программ и политики могут рассматриваться в качестве связанных с окружающей средой: а) способные оказывать значительное воздействие на окружающую среду и требующие стратегической экологической оценки; б) способные оказывать значительное воздействие на окружающую среду, но не требующие стратегической экологической оценки; в) способные оказывать воздействие на окружающую среду, хотя и незначительное; и d) призванные содействовать охране окружающей среды<sup>79</sup>.

*Участие на ранних этапах, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов – статья 7 в сочетании с пунктом 4 статьи 6*

54. Включение пункта 4 статьи 6 в текст статьи 7 означает, что Стороны должны обеспечивать участие общественности на раннем этапе в отношении планов и программ, связанных с окружающей средой, когда все варианты (в том числе так называемый «нулевой вариант») являются открытыми и когда могут быть должным образом учтены результаты участия общественности. В свете вышеизложенного Комитет считает, что будет слишком поздно обеспечивать участие общественности лишь на этапе выдачи разрешения на конкретный вид деятельности, если к тому времени все варианты, в частности «нулевой вариант», т.е. полного отказа от деятельности, уже не являются открытыми<sup>80</sup>.

#### **IV. Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды**

55. Комитет указывает, что Конвенция не требует, чтобы участие в административной процедуре являлось предварительным условием получения доступа к правосудию для оспаривания решений, принятых в рамках этой процедуры, и что введение такого общего процессуального требования не отвечало бы целям Конвенции<sup>81</sup>.

(ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2), пункт 29, (ACCC/C/2005/12 (Албания) (ECE/MP.PP.C.1/2007/4/Add.1), пункт 65, и ACCC/C/2008/27 (Соединенное Королевство) (ECE/MP.PP.C.1/2010/6/Add.2), пункт 41.

<sup>78</sup> Выводы по сообщению ACCC/C/2013/88 (Казахстан) (ECE/MP.PP.C.1/2017/12), пункт 125, в котором цитируется Руководство по осуществлению Орхусской конвенции, стр. 124.

<sup>79</sup> Там же, пункт 128, в котором цитируется Руководство по осуществлению Орхусской конвенции, стр. 176.

<sup>80</sup> Там же, пункт 130.

<sup>81</sup> Выводы по сообщению ACCC/C/2012/76 (Болгария) (ECE/MP.PP.C.1/2016/3), пункт 68.

**Доступ к административным или судебным процедурам – пункт 3 статьи 9**

*Значение выражения «национальное законодательство, касающееся окружающей среды» – пункт 3 статьи 9*

56. В Конвенции отсутствует определение термина «национальное законодательство, касающееся окружающей среды»<sup>82</sup>. В тексте Конвенции содержатся ссылки на «законодательство, касающееся окружающей среды», а не на «природоохранное законодательство», и, следовательно, положения пункта 3 статьи 9 не ограничиваются «природоохранным законодательством», например законами, в названии или положениях которых вполне однозначно содержится термин «окружающая среда»<sup>83</sup>. В этом отношении Комитет согласен с Руководством по осуществлению Орхусской конвенции, в котором указано, что «национальное законодательство, касающееся окружающей среды, не ограничивается правами на информацию или участие общественности, гарантируемыми Конвенцией или законодательством, в названии или заголовке которого содержится упоминание об окружающей среде. Решающим, скорее, является вопрос о том, касается ли данное положение каким-либо образом окружающей среды»<sup>84</sup>.

57. Комитет считает, что, по смыслу пункта 3 статьи 9 Конвенции, как правило, разбирательство по делам о частной зловерности следует рассматривать как судебную процедуру по оспариванию действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают национальное законодательство, касающееся окружающей среды. Это не означает, что Конвенция должна в обязательном порядке применяться к каждому случаю разбирательства по делам о частной зловерности. На практике основной критерий для оценки применимости Конвенции к конкретному делу о частной зловерности заключается в выяснении того, затрагивает ли оспариваемая зловерность «окружающую среду» в широком смысле этого термина. Количество затрагиваемых людей, мотивация истца, настаивающего на разбирательстве по делу о частной зловерности или возможный общественный интерес разбирательства не имеют решающего значения для оценки того, подпадает или нет соответствующая процедура под действие национального законодательства, касающегося окружающей среды<sup>85</sup>.

58. Комитет не считает, что возможность для представителей общественности сообщать о предполагаемых зловерностях ответственным административным органам (регулирующим органам), а впоследствии обращаться с жалобой к омбудсмену является адекватной альтернативой проведению разбирательства по делу о частной зловерности. Возможности подобного рода не связаны с какими-либо процессуальными правами, позволяющими представителям общественности эффективно инициировать обжалование действия или бездействия, которое предположительно является источником зловерности, и активно участвовать в таком разбирательстве или обеспечивать применение адекватных средств правовой защиты. Кроме того, омбудсмен не имеет возможности принять меры по устранению источника предполагаемой зловерности как такового, а может лишь рассмотреть действия регулирующего органа и вынести рекомендацию<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> Выводы по сообщениям АССС/С/2013/85 и АССС/С/2013/86 (Соединенное Королевство) (ECE/MP.PP/C.1/2016/10), пункт 70.

<sup>83</sup> Там же, пункт 71.

<sup>84</sup> Там же, цитируется Руководство по осуществлению Орхусской конвенции, стр. 197.

<sup>85</sup> Там же, пункт 73.

<sup>86</sup> Там же, пункт 85.

*Достаточность того, чтобы одна процедура отвечала всем требованиям пункта 3 статьи 9*

59. Для Комитета очевидно, что если правовая система соответствующей Стороны предусматривает более одной процедуры, посредством которой представители общественности могут оспорить конкретное действие или бездействие, нарушающее национальное законодательство, касающееся окружающей среды, то для соблюдения Конвенции достаточно, чтобы хотя бы одна из этих процедур отвечала всем требованиям пунктов 3 и 4 статьи 9. Однако Комитет отмечает, что целям и духу Конвенции соответствовало бы наличие нескольких таких процедур, отвечающих всем этим требованиям<sup>87</sup>.

60. Комитет подчеркивает, что для рассмотрения любой процедуры в качестве полностью адекватной альтернативы другой процедуре она должна быть доступна по крайней мере такому же кругу представителей общественности, позволяла бы им оспаривать по крайней мере такой же диапазон действий и бездействия, предусматривала бы как минимум достаточные и эффективные средства правовой защиты и отвечала бы всем другим требованиям пунктов 3 и 4 статьи 9 Конвенции<sup>88</sup>.

*Критерии процессуальной правоспособности в соответствии с пунктом 3 статьи 9*

61. Пункт 3 статьи 9 требует предоставления «представителям общественности», которые удовлетворяют критериям, если таковые определены в законе, доступа к административным или судебным процедурам<sup>89</sup>. Комитет отмечает, что пункт 3 статьи 9 не может использоваться для фактического лишения почти всех представителей общественности возможности оспаривать действия или бездействия<sup>90</sup>. Термин «представители общественности» по смыслу Конвенции охватывает неправительственные организации, но не ограничивается ими. Из этого следует, что лишение такой возможности всех представителей общественности, за исключением неправительственных организаций, отвечающих критериям установленным в национальном законодательстве, не обеспечивает надлежащего осуществления пункта 3 статьи 9<sup>91</sup>.

62. Несмотря на то, что пункт 3 статьи 9 оставляет на усмотрение Сторон установление в их национальном законодательстве критериев процессуальной правоспособности, в случае, если органы надзорного производства при рассмотрении вопроса о том, были ли соблюдены на практике эти критерии, не приняли во внимание все соображения, касающиеся этих критериев, Сторона окажется в состоянии несоблюдения пункта 3 статьи 9<sup>92</sup>.

63. Кроме того, важно отметить, что, хотя пункт 3 статьи 9 предоставляет Сторонам Конвенции определенную свободу усмотрения в отношении определения критериев, которым должны отвечать представители общественности для получения доступа к правосудию<sup>93</sup>, он не предоставляет никакой свободы усмотрения в отношении определения действий или бездействия, которые могут быть исключены из законов о порядке осуществления<sup>94</sup>.

<sup>87</sup> Там же, пункт 78.

<sup>88</sup> Там же, пункт 79.

<sup>89</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2008/32 (Европейский союз) (часть II), (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/7), пункт 92.

<sup>90</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания) (ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.4), пункт 31.

<sup>91</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2008/32 (Европейский союз) (часть II), (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/7), пункт 93.

<sup>92</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/81 (Швеция) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/4), пункт 98.

<sup>93</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/4/Add.2), пункт 35.

<sup>94</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2008/32 (Европейский союз) (часть II), (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/7), пункт 52.

## Справедливые и своевременные процедуры и адекватные и эффективные средства правовой защиты – пункт 4 статьи 9

*«Справедливые» процедуры пересмотра требуют аргументированных решений – пункт 4 статьи 9*

64. Комитету ясно, что требование пункта 4 статьи 9 в отношении «справедливости» процедур следует толковать как требование обеспечить, чтобы истцы имели возможность узнать о причинах принятия решения рассматривавшим дело органом, в частности обеспечить истцам возможность оспорить это решение, если они пожелают сделать это<sup>95</sup>.

*Средства правовой защиты в виде судебного запрещения – пункт 4 статьи 9*

65. Комитет подчеркивает, что из формулировки пункта 4 статьи 9 вытекает, что в рамках процедуры пересмотра по смыслу статьи 9 Конвенции суды обязаны рассматривать любое ходатайство о вынесении судебного запрещения с целью определения, будет ли вынесение такого постановления надлежащим с учетом требования предоставлять справедливые и эффективные средства правовой защиты. Комитет также отмечает важность своевременного вынесения судебных решений с надлежащим обоснованием. Это является важной составляющей справедливой и своевременной процедуры, не в последнюю очередь по причине возможной необходимости поиска оснований для подачи апелляции<sup>96</sup>.

66. Комитет подтверждает, что требование пункта 4 статьи 9 о том, что средства правовой защиты в виде судебного запрещения и другие средства правовой защиты должны быть «эффективными», предполагает, в частности, что эти средства правовой защиты должны предотвращать причинение непоправимого ущерба окружающей среде<sup>97</sup>.

67. Комитет приветствует законодательный подход, в соответствии с которым административные акты не могут быть приведены в исполнение до истечения срока их обжалования или когда апелляция или протест уже поданы, до урегулирования спора компетентным органом. Такие положения, которые сами по себе выполняют функцию автоматического временного запретительного механизма и которые не требуют от истца в рамках основного разбирательства предварительного внесения залога и не подвергают истца риску ущерба в случае, если его апелляция по существу окажется впоследствии безуспешной, могут служить полезным образцом законодательства и источником вдохновения для других Сторон<sup>98</sup>.

68. Ссылка на признание общенационального значения проекта вышестоящим органом как на решающий фактор при рассмотрении вопроса о принятии постановления о предварительном приведении в исполнение идет вразрез с требованием обеспечения баланса интересов, которое должно являться ключевым фактором при принятии любого решения о предоставлении временной защиты<sup>99</sup>.

69. Хотя Конвенция не исключает возможности использования финансовых гарантий как таковых в судебных процессах, проводимых на основании Конвенции (в соответствующих случаях гарантии действительно могут играть полезную роль, содействуя защите окружающей среды), подход к их применению на практике может идти вразрез с требованиями пункта 4 статьи 9 Конвенции. Это может иметь место в том случае, если финансовые гарантии, требуемые в качестве условия принятия постановления о предварительном приведении в ис-

<sup>95</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/81 (Швеция) (ECE/MP.PP/C.1/2017/4), пункт 96.

<sup>96</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/89 (Словакия) (ECE/MP.PP/C.1/2017/13), пункт 97.

<sup>97</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2012/76 (Болгария) (ECE/MP.PP/C.1/2016/3), пункт 69.

<sup>98</sup> Там же, пункт 59.

<sup>99</sup> Там же, пункт 66.

полнение, установлены на таком уровне, который не предотвратит осуществление действий, способных причинить ущерб окружающей среде, или, с другой стороны, не обеспечит достаточного возмещения любого причиненного вреда<sup>100</sup>.

*Обеспечение доступа к процедуре пересмотра решений, касающихся удовлетворения просьб о доступе к информации – пункты 1 и 4 статьи 9*

70. Пункт 4 статьи 9 Конвенции требует, чтобы процедуры, о которых говорится в пунктах 1–3 статьи 9 Конвенции обеспечивали, в частности, адекватные и эффективные средства правовой защиты, которые были бы справедливыми, беспристрастными и своевременными. Это положение применимо ко всем средствам правовой защиты по смыслу статьи 9 Конвенции, включая те из них, о которых говорится во втором предложении пункта 1 статьи 9<sup>101</sup>. Второе предложение пункта 1 статьи 9 предусматривает, что соответствующая процедура должна быть «быстрой», что не предусмотрено в отношении других средств правовой защиты в статье 9 Конвенции. Такие процедуры будут потенциально использоваться до подачи иска о пересмотре в суд, о которой говорится в первом предложении пункта 1 статьи 9, что может оправдывать установление дополнительного требования для властей действовать без неоправданных задержек. Комитет отмечает в этом отношении, что время является важным фактором в случае многих просьб о доступе к информации, например по причине того, что информация может запрашиваться для облегчения участия общественности в текущей процедуре принятия решений<sup>102</sup>.

71. В этом контексте Комитет отмечает, что ряд Сторон Конвенции устанавливают четкие сроки для государственных органов в отношении пересмотра решений об отказе в просьбе о доступе к информации. Хотя пункты 2 и 7 статьи 4 прямо не распространяются на такой пересмотр, Комитет не видит никаких причин, по которым государственному органу потребовалось бы больше времени для пересмотра своего решения по ходатайству Омбудсмена, суда или первоначального заявителя, чем для принятия первоначального решения по просьбе представителя общественности о доступе к информации. Таким образом, при рассмотрении в указанном контексте вопроса о том, является ли эта процедура «быстрой» или «своевременной» согласно пунктам 1 и 4 статьи 9 соответственно, сроки, установленные в пунктах 2 и 7 статьи 4, носят ориентировочный характер<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Там же, пункт 79.

<sup>101</sup> Выводы по сообщению АССС/С/2013/93 (Норвегия) (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2017/16), пункт 87.

<sup>102</sup> Там же, пункт 88.

<sup>103</sup> Там же, пункт 90.