



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

Семьдесят второе совещание

Женева, 18–21 октября 2021 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Сообщения представителей общественности

**Выводы и рекомендации в отношении
сообщения АССС/С/2014/120, касающегося
соблюдения Конвенции Словакией***

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 24 июля 2021 года

I. Введение

1. 8 декабря 2014 года общественное объединение «Виа юрис» (автор сообщения) представило в Комитет по вопросам соблюдения, 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), сообщение, в котором утверждало, что Словакия не соблюдает свои обязательства по статьям 8 и 9 (пункт 3) Конвенции в связи с законодательством в отношении лесного хозяйства.

2. А именно, автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не обеспечила участие общественности в объеме, требуемом статьей 8, в подготовке изменения в законодательство о лесном хозяйстве в 2013 году и доступ к правосудию для обеспечения соблюдения норм, регулирующих участие общественности в подготовке такого законодательства.

3. 7 апреля 2015 года Комитет по вопросам соблюдения, используя свою электронную процедуру принятия решений, в предварительном порядке постановил, что данное сообщение является приемлемым.

* Данный документ был представлен с опозданием в связи с тем, что для завершения его подготовки потребовалось дополнительное время.



4. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 (ECE/MP.PP/2/Add.8) 28 июня 2015 года это сообщение было препровождено соответствующей Стороне.
5. 27 ноября 2015 года соответствующая Сторона представила свой ответ на сообщение.
6. На своем пятьдесят четвертом совещании (Женева, 27–30 сентября 2016 года) Комитет провел слушания для обсуждения существа сообщения с участием представителей автора сообщения и соответствующей Стороны. На этом же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения¹.
7. 29 сентября 2016 года соответствующая Сторона представила письменный текст заявления, с которым она выступила на пятьдесят четвертом совещании Комитета.
8. 29 апреля 2021 года Комитет направил соответствующей Стороне и автору сообщения дополнительные вопросы. 18 мая 2021 года соответствующая Сторона представила свой ответ. Автор сообщения ответа не представил.
9. 13 июня 2021 года Комитет завершил подготовку проекта выводов, используя электронную процедуру принятия решений. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7, в тот же день проект выводов был препровожден соответствующей Стороне и автору сообщения для представления комментариев к 23 июля 2021 года.
10. 19 июля 2021 года соответствующая Сторона подтвердила, что у нее нет комментариев к проекту выводов Комитета. От автора сообщения комментариев получено не было.
11. Комитет приступил к окончательной доработке своих выводов на закрытом заседании и утвердил их 24 июля 2021 года, используя электронную процедуру принятия решений. Комитет постановил опубликовать выводы в качестве официального предсессионного документа к его семьдесят второму совещанию.

II. Краткое изложение фактов, сведений и вопросов²

A. Нормативно-правовая база

Законодательный регламент

12. На момент рассматриваемых событий порядок разработки законопроектов регулировался Законодательным регламентом Словацкой Республики, который был утвержден постановлением Правительства № 352 от 25 мая 2010 года³. Регламент основан на Законе № 350/1996 Coll. о правилах процедуры Национального совета Словацкой Республики⁴. Однако сам Законодательный регламент принят не как общеприменимый юридически обязательный нормативно-правовой акт, а как внутренний нормативный акт⁵.

Межведомственное общественное обсуждение

13. Согласно Законодательному регламенту, компетентный орган («субъект, вносящий законопроект») готовит законопроект, который проходит межведомственное общественное обсуждение, после чего представляется на утверждение правительства. В рамках этого обсуждения другие государственные

¹ ECE/MP.PP/C.1/2016/7, п. 42.

² В данном разделе кратко изложены только основные факты, сведения и вопросы, относящиеся к вопросу о соблюдении, доведенные до сведения Комитета и рассмотренные им.

³ Ответ Стороны на сообщение, с. 13.

⁴ Там же, сс. 13–14.

⁵ Сообщение, сс. 1–2.

органы и иные субъекты, включая общественность, могут представить свои замечания по законопроекту⁶.

14. Если замечание представляется группой общественности, оно называется «коллективным замечанием»⁷. Статьей 14 (пункт 6) Законодательного регламента предусматривается, что общественность должна назначить представителя для целей препровождения коллективного замечания и для связи с компетентным органом, готовящим законопроект. Субъекту, вносящему законопроект, должен быть предоставлен список лиц, поддерживающих коллективное замечание⁸.

15. Замечания могут быть представлены через онлайн-портал, по электронной почте или на бумажном носителе⁹.

16. Статьей 14 (пункт 6) Законодательного регламента предусматривается, что, если коллективное замечание было представлено в электронном виде, список физических и юридических лиц, поддержавших это замечание, может быть направлен субъекту, вносящему законопроект, не только через портал, но и другим способом¹⁰.

Обсуждение разногласий

17. В соответствии со статьей 14 (пункт 6) Законодательного регламента, если субъект, вносящий законопроект, не принимает коллективное замечание, поддержанное как минимум 500 физическими или юридическими лицами, проводится «обсуждение разногласий» с представителем общественности¹¹.

18. Статьей 14 (пункт 7) Законодательного регламента предусматривается, что на основе обсуждения разногласий субъект, вносящий законопроект, готовит протокол, который подписывают представители обеих сторон, между которыми возникли разногласия¹².

Обычные или существенные замечания

19. Замечания могут быть либо «обычными», либо «существенными»¹³. Замечания общественности автоматически считаются существенными, если их поддерживают не менее 500 лиц. При передаче обычных замечаний для рассмотрения в Законодательный совет и правительству приводить основания, на которых такие замечания не были приняты, не требуется¹⁴.

Оценка межведомственного обсуждения

20. Статьей 14 (пункт 9) Законодательного регламента предусматривается, что замечания к законопроекту, направленные в электронной форме через портал, указываются в оценке межведомственного обсуждения, а, кроме того, в ней указывается, являются ли эти замечания существенными. В тех случаях, когда замечания не были приняты, также указывается причина, по которой они не были приняты. Эти требования применяются к замечаниям со стороны органа, консультации с которым являются обязательными, а также к замечаниям органов, обращение к которым факультативно, и замечаниям общественности¹⁵.

21. Статьей 14 (пункт 9) предусматривается также, что замечания общественности, представленные в письменной форме, не включаются в оценку межведомственного

⁶ Там же, с. 10.

⁷ Ответ Стороны на сообщение, с. 2.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Ответ Стороны на сообщение, с. 2.

¹² Там же, с. 6.

¹³ Сообщение, с. 5; ответ Стороны на сообщение, с. 2.

¹⁴ Вступительное заявление Стороны на слушании, состоявшемся на пятьдесят четвертом совещании Комитета, 29 сентября 2016 года, п. 3.

¹⁵ Ответ Стороны на сообщение, с. 4.

обсуждения, но в то же время в этой статье содержится требование к субъекту, вносящему законопроект, оценить их¹⁶.

Представление законопроектов и сопроводительных материалов

22. Статьей 18 (пункт 1) Законодательного регламента предусматривается, что субъект, вносящий законопроект, включает в него изменения по результатам межведомственного обсуждения и передает законопроект в Законодательный совет. Законодательный совет имеет право предлагать изменения в любое положение проекта, включая положения, сформулированные по итогам обсуждения разногласий, и настаивать на их включении. После передачи в Законодательный совет автор законопроекта может представить его правительству¹⁷.

23. Статьей 18 (подпункт 4 h)) предусматривается, что сопроводительные материалы, передаваемые вместе с законопроектом, должны содержать все коллективные замечания, представленные общественностью, или резюме других существенно схожих с ними замечаний общественности¹⁸.

24. Статьей 18 (подпункт 2 d), часть 1) предусматривается, что вместе с законопроектом вносящий его субъект представляет также заявление об отсутствии разногласий в отношении законопроекта или указывает сохраняющиеся разногласия, включая любые разногласия с представителем общественности, и причины, по которым они не могут быть устранены¹⁹.

Дополнительная нормативно-правовая база в отношении законодательных процедур

25. 1 апреля 2016 года вступил в силу Закон № 400/2015 Coll. о законодательном процессе и о собрании законов. Вместе с Законодательным регламентом данный закон формирует нормативно-правовую базу в отношении законодательного процесса и участия в нем общественности²⁰.

26. Статьей 8 Закона № 400/2015 Coll. предусматривается, что ранее существовавший онлайн-портал заменит онлайн-портал под названием «Slov-lex». Это не меняет положений статьи 14 (пункт 9) Законодательного регламента, согласно которому только замечания, представленные через онлайн-портал (теперь портал «Slov-lex»), включаются в оценку межведомственного обсуждения, которая направляется в Законодательный совет и правительству²¹.

Доступ к правосудию

Применимое законодательство

27. Статья 1 (пункт 2) Конституции предусматривает, что «Словацкая Республика признает и уважает общие нормы международного права, международные договоры, которыми она связана, и свои другие международные обязательства»²². В соответствии со статьей 46 (пункт 1) Конституции любое лицо может отстаивать свое право в независимом и беспристрастном суде или в другом органе соответствующей Стороны²³.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же, с. 10.

¹⁸ Сообщение, с. 10.

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

²¹ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 18 мая 2021 года, сс. 2–3.

²² Ответ Стороны на сообщение, с. 12.

²³ Там же.

28. Статьей 3 (пункт 1) Закона № 9/2010 Coll. о жалобах предусматривается, что жалобой является:

«Представление физического или юридического лица... посредством которого оно:

а) стремится защитить свои права или интересы, охраняемые законом, которые, по его мнению, нарушены действием или бездействием... [со стороны] органа власти;

б) [указывает на] конкретные недостатки, в частности нарушающие закон, если их устранение является обязанностью государственного органа»²⁴.

29. Статьей 31 (пункт 1) Закона № 153/2001 Coll. о прокуратуре предусматривается следующее: «Прокурор проверяет законность процедур и решений государственных органов, прокуроров, следователей, полиции и судов в установленных законом пределах, также по заявлению, при этом он уполномочен принимать меры для устранения нарушения, если только специальными законами не предусмотрено их принятие только [под] ответственностью других соответствующих органов»²⁵.

30. Статьей 11 (пункт 1) Закона № 564/2001 Coll. об уполномоченном по правам человека (омбудсмене) предусматривается, что к омбудсмену может обратиться любой человек, который считает, что разбирательство, решения или бездействие органов государственного управления «нарушили основные права и свободы в противоречие законам или принципам демократического и правового государства»²⁶.

31. В соответствии со статьей 244 (пункт 2) Гражданского процессуального кодекса административные суды проверяют законность решений и процедур органов государственного управления, органов местного самоуправления, «саморегулируемых» органов и других юридических лиц, а также физических лиц, если какой-либо акт наделяет их полномочиями принимать решения о правах и обязанностях физических и юридических лиц в сфере государственного управления²⁷.

Судебная практика в данной сфере

32. Верховный суд в решении № 9 Sžz 5/2013 от 27 ноября 2013 года в отношении жалобы представителя общественности (общественного объединения) на предполагаемое нарушение прав общественности в соответствии с Законодательным регламентом в процессе подготовки законопроекта об охране природы, постановил, что он не обладает компетенцией решать этот вопрос, поскольку Законодательный регламент не является нормативно-правовым актом. Конституционный суд своим решением № I. ÚS 112/2014 в удовлетворении жалобы отказал на том основании, что решение Верховного суда было правильным²⁸.

33. Своим решением № III. ÚS 4/08 Конституционный суд отказал в удовлетворении жалобы в связи с процедурой, в ходе которой компетентное министерство передало законопроект на рассмотрение правительства без обсуждения с представителем общественности, несмотря на то что общественность высказала существенные замечания в отношении законопроекта, которые были поддержаны соответствующим числом лиц²⁹.

34. Своим решением № II. ÚS 514/2012 Конституционный суд отклонил жалобу, согласно которой компетентное министерство не опубликовало законопроект на законодательном портале, а лишь направило его для замечаний отдельным ведомствам³⁰.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же.

²⁸ Сообщение, с. 16.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же.

35. Решениями № III. ÚS 102/08 и № I. ÚS 112/2014 Конституционный суд отклонил жалобы представителей общественности, возражавших против предположительно допущенных нарушений Законодательного регламента и статьи 8 Конвенции³¹.

В. Факты

36. В период с 10 по 30 мая 2013 года Министерство сельского хозяйства и развития сельских районов (субъект, вносящий законопроект) вынес проект изменений в Закон № 326/2005 Coll. о лесах (Закон о лесах) на межведомственное общественное обсуждение; проект был опубликован на законодательном портале³².

37. В частности, предлагалось изменить статью 30 (пункт 3) Закона о лесах и изложить данный пункт в следующей редакции: «Организация физкультурных, спортивных или туристических соревнований и мероприятий или осуществление коммерческой деятельности на лесных землях возможны только после письменного согласования лесничества»³³.

38. В соответствии со статьей 14 (пункт 6) Законодательного регламента, член группы общественности Роберт Оружинский представил 17 коллективных замечаний по проекту изменений. Он представил одни и те же коллективные замечания через законодательный портал и письмом от 27 мая 2013 года. В замечании № 11 содержались возражения против предлагаемого изменения в статью 30 (пункт 3) Закона о лесах. В нем предлагалось изменить статью 30 (пункт 3), изложив ее в следующей редакции: «Организация физкультурных, спортивных или туристических мероприятий на лесных землях возможна только в соответствии со специальными нормативно-правовыми актами^{XY}»³⁴. В сноске XY указывалось: «Закон № 479/2008 Coll. об организации физкультурных, спортивных и туристических публичных мероприятий»³⁵.

39. Коллективные замечания, представленные в электронном виде, на портале поддержали 62 человека. Документы, представленные в приложении к замечаниям, переданным на бумажном носителе, свидетельствовали о поддержке 9062 человек³⁶.

40. 10 июня 2013 года состоялось обсуждение разногласий между субъектом, вносящим законопроект, и г-ном Оружинским в его качестве «представителя общественности» в соответствии со статьей 14 (пункт 6) Законодательного регламента. В ходе обсуждения разногласий вносящий законопроект субъект принял, полностью или частично, 13 из 17 представленных замечаний. В отношении 4 замечаний разногласия сохранились. Среди принятых субъектом, вносящим законопроект, было замечание № 11³⁷.

41. Г-н Оружинский вел запись обсуждения разногласий на свой мобильный телефон. После обсуждения субъект, вносящий законопроект, направил г-ну Оружинскому протокол заседания по электронной почте³⁸.

События, связанные с представлением в Законодательный совет

42. 19 июня 2013 года, до начала обсуждения представленного проекта изменений в Закон о лесах в Законодательном совете, г-н Оружинский направил в Законодательный совет письмо, в котором просил об участии в обсуждении по представленным им коллективным замечаниям и обратил внимание совета на четыре

³¹ Там же, сс. 16–17.

³² Сообщение, сс. 1–2.

³³ Ответ Стороны на сообщение, с. 9.

³⁴ Сообщение, сс. 2–3.

³⁵ Там же.

³⁶ Ответ Стороны на сообщение, сс. 3–4 и приложение 3.

³⁷ Сообщение, сс. 3 и 6; ответ Стороны на сообщение, сс. 6 и 14.

³⁸ Ответ Стороны на сообщение, сс. 5–6.

пункта, по которым сохраняются разногласия, и серьезность поднятых в них вопросов³⁹.

43. В сопроводительных материалах, переданных Законодательному совету вместе с законопроектом, содержалось лишь краткое изложение сохраняющихся разногласий в отношении проекта изменений в Закон о лесах, что лишь частично соответствует требованиям статьи 18 (подпункт 2 d), часть 1) Законодательного регламента (см. пункт 24 выше). Субъект, вносящий законопроект, оценил коллективные замечания, представленные г-ном Оружинским в электронном виде, как «не принятые во внимание». Вместе с тем материалы, которые вносящий законопроект субъект передал в Законодательный совет, включали с себя содержание всех замечаний, поданных через портал⁴⁰.

44. 3 сентября 2013 года в Законодательном совете прошло обсуждение проекта изменений в Закон о лесах. В связи с замечаниями Законодательного совета статья 30 (пункт 3) Закона о лесах была изменена и изложена в следующей редакции: «Организация или осуществление коммерческой деятельности на лесных землях возможны только с согласия владельца или лица, управляющего ими. Общественное лесопользование не распространяется на закрытые и огороженные лесные участки на территории военных лесничеств»⁴¹.

45. 12 июля 2013 года директор законодательного департамента ответил на письмо г-на Оружинского от 19 июня 2013 года, заявив, что «если то или иное возражение не может быть снято [...] в рамках законодательного процесса, то этот факт будет отражен в оценке межведомственного обсуждения»⁴².

События, связанные с передачей правительству

46. 25 сентября 2013 года г-н Оружинский направил электронное письмо в аппарат правительства, а именно адресовал его премьер-министру. В полученном от аппарата правительства ответе его заверяли, что в связи с его письмом будет проведено дальнейшее расследование. 26 сентября 2013 года проект изменений в Закон о лесах был передан на рассмотрение правительства, которое в тот же день постановлением № 560 утвердило законопроект⁴³.

47. В переданных правительству сопроводительных материалах приводилось лишь краткое изложение сохраняющихся разногласий в отношении проекта изменений в Закон о лесах⁴⁴.

48. В сопроводительных материалах к законопроекту указывалось: «Сохраняется расхождение... в связи с существенным замечанием общественности, касающимся разрешения владельца лесных земель на пребывание на принадлежащих ему участках»⁴⁵.

Конституционная жалоба граждан

49. 25 ноября 2013 года 424 гражданина, поддержавших коллективное замечание, представленное г-ном Оружинским, подали жалобу в Конституционный суд, в которой они утверждали, что в ходе законодательной процедуры в отношении проекта Закона о лесах были нарушены их права по статье 8 Конвенции. Решением № I. ÚS 73/2014-280 от 5 марта 2014 года суд отклонил жалобу как «необоснованную»⁴⁶.

³⁹ Сообщение, с. 6.

⁴⁰ Ответ Стороны на сообщение, с. 7 и приложение 6.

⁴¹ Ответ Стороны на сообщение, сс. 6 и 9.

⁴² Сообщение, с. 6.

⁴³ Там же, сс. 6, 8 и 9.

⁴⁴ Ответ Стороны на сообщение, с. 7 и приложение 6.

⁴⁵ Сообщение, с. 12; ответы Стороны на вопросы Комитета, 18 мая 2021 года, приложение 9.

⁴⁶ Сообщение, с. 19.

50. Суд установил, что субъект, вносящий законопроект, нарушил Законодательный регламент, и отметил, что такой субъект обязан не только провести обсуждение разногласий, но и указать правительству на основания, по которым не было принято то или иное существенное замечание, поскольку именно правительство утверждает вносимый таким субъектом законопроект⁴⁷. Вместе с тем суд постановил, что:

а) субъект, вносящий законопроект, выполнил все требования Конвенции в отношении доступа общественности к информации, участия в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;

б) представление коллективного замечания не влечет за собой его автоматического принятия или его принятия в предложенной в таком замечании формулировке⁴⁸.

51. Суд установил, что тот факт, что общественности была предоставлена возможность и достаточное время для представления замечаний, не оспаривается и что общественность имела возможность в полной мере ознакомиться с проектом изменений. Суд установил далее, что благодаря деятельности г-на Оружинского Законодательный совет и правительство были уведомлены о «конкретных недостатках» представленных материалов до начала их рассмотрения этими органами⁴⁹.

52. Суд пришел к выводу о невозможности заключить, что законодательная процедура характеризовалась нарушениями, серьезность которых позволяла бы сделать вывод об отсутствии гарантий достаточной информированности общественности и консультативной демократии, позволяющих общественности участвовать в подготовке общеприменимого юридически обязательного законодательного акта⁵⁰.

53. Наконец, суд установил, что право на учет замечаний в форме абсолютного или безоговорочного принятия этих замечаний не входит в состав права, закрепленного в статье 8 Конвенции⁵¹.

C. Внутренние средства правовой защиты и приемлемость сообщения

54. Автор сообщения утверждает, что обжаловать решение Конституционного суда, отклонившего жалобу граждан на законодательную процедуру в отношении проекта Закона о лесах (см. пункты 49–53 выше), невозможно⁵².

55. Соответствующая Сторона не оспаривает приемлемость сообщения.

D. Вопросы существа

Статья 8

Электронный протокол об обсуждении разногласий

56. Автор сообщения утверждает, что после обсуждения разногласий субъект, вносящий законопроект, не составил соответствующего протокола, а подготовил только электронный протокол, что, по его мнению, является нарушением Законодательного регламента⁵³.

⁴⁷ Там же, сс. 19–20.

⁴⁸ Ответ Стороны на сообщение, с. 13.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Там же.

⁵² Сообщение, с. 19.

⁵³ Там же, сс. 4 и 11.

57. Соответствующая Сторона утверждает, что, согласно Законодательному регламенту, итоги обсуждения разногласий фиксируются в протоколе, подписанном участниками обсуждения, однако каких-либо конкретных требований к его форме в статье 14 (пункт 7) Законодательного регламента не предусматривается. Соответствующая сторона утверждает, что участие в обсуждении разногласий и его итоги были подтверждены подписями всех участников соответствующего совещания и что протокол был заполнен и подписан всеми сторонами обсуждения. Сторона утверждает также, что протокол был направлен представителю общественности по электронной почте, и что впоследствии с ним были проведены консультации⁵⁴.

Отнесение существенных замечаний к категории обычных

58. Автор сообщения утверждает, что в оценке межведомственного обсуждения, представленной субъектом, вносящим законопроект, все существенные замечания были отнесены к категории обычных⁵⁵.

59. Автор сообщения утверждает, что несмотря на то, что на портале законодательства замечания общественности были автоматически отнесены к обычным, на самом деле они были существенными, поскольку на веб-сайте www.ekoforum.sk/ их поддержали более 13 000 граждан. Автор сообщения утверждает, что подписи этих лиц были предоставлены субъекту, представляющему законопроект, в виде списка. Автор сообщения утверждает, что доказывание существенности замечаний подобным образом прямо разрешено статьей 14 (пункт 6) Законодательного регламента, которая предусматривает, что список физических и юридических лиц, поддержавших это замечание, может быть направлен субъекту, вносящему законопроект, не только через портал, но и «другим способом»⁵⁶.

60. Соответствующая Сторона утверждает, что автор сообщения представил одни и те же коллективные замечания дважды, один раз в электронном виде через портал, а другой раз — на бумажном носителе. Соответствующая Сторона утверждает, что коллективные замечания на портале поддержали только 62 человека, т. е. они не были поддержаны как минимум 500 лицами. Поэтому замечания общественности, представленные через портал, были автоматически отнесены к категории обычных⁵⁷.

61. Соответствующая Сторона утверждает, что замечания на бумажном носителе, со своей стороны, получили поддержку 9062 человека. Соответствующая Сторона заявляет, что эти замечания на бумажном носителе были представлены надлежащим образом и отнесены к категории существенных в соответствии со статьей 14 (пункт 6) Законодательного регламента⁵⁸.

62. Соответствующая Сторона утверждает, что субъект, вносящий законопроект, выполнил обязательства по статье 14 (пункты 6 и 9) Законодательного регламента, проведя обсуждение разногласий по замечаниям, представленным на бумажном носителе, и дав им оценку⁵⁹.

63. Соответствующая Сторона утверждает, что вносящий законопроект субъект не был обязан проводить обсуждение возражений по замечаниям, представленным в электронной форме через портал, и что таким образом в их оценке необходимости не было⁶⁰.

Статья 30 (пункт 3) проекта Закона о лесах

64. Автор сообщения утверждает, что редакция статьи 30 (пункт 3) Закона о лесах, переданная на рассмотрение правительства, не соответствовала редакции, согласованной с г-ном Оружинским в ходе обсуждения разногласий. Автор сообщения

⁵⁴ Ответ Стороны на сообщение, с. 6.

⁵⁵ Сообщение, сс. 11–12.

⁵⁶ Там же, сс. 9 и 12.

⁵⁷ Ответ Стороны на сообщение, сс. 3–5.

⁵⁸ Там же, сс. 4–5.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ Там же.

утверждает, что в сопроводительных материалах к законопроекту указывалось на сохраняющееся возражение в отношении статьи 30 (пункт 3) Закона о лесах, в то время как на самом деле как раз с одним этим замечанием субъект, вносящий законопроект, в ходе обсуждения разногласий согласился. Автор сообщения утверждает, что вопреки договоренности, достигнутой в ходе обсуждения разногласий, это замечание было перенесено в группу непринятых⁶¹.

65. Автор сообщения утверждает далее, что ни субъект, вносящий законопроект, ни Законодательный совет не проинформировали г-на Оружинского об изменениях в редакции статьи 30 (пункт 3), согласованной в ходе обсуждения, и не предоставили г-ну Оружинскому возможности обсудить новую редакцию данного положения и высказать свое мнение в ее отношении. Автор сообщения утверждает, что даже если редакцию статьи 30 (пункт 3) действительно изменил Законодательный совет, это не меняет того факта, что г-ну Оружинскому было сообщено, что субъект, вносящий законопроект, принял его существенное замечание. Автор сообщения утверждает, что такая процедура препятствует эффективному участию общественности. В частности, автор сообщения утверждает, что в случае принятия подобной процедуры, субъекты, вносящие законопроекты, смогут легко избежать обсуждения замечаний с представителями общественности, сначала заверив общественность, что все представленные ею существенные замечания приняты, а после этого, во время рассмотрения в Законодательном совете, отклонив все такие замечания⁶².

66. Соответствующая Сторона утверждает, что в Законодательный совет была представлена именно та редакция статьи 30 (пункт 3) Закона о лесах, которую субъект, вносящий законопроект, и г-н Оружинский согласовали в ходе обсуждения разногласий. Она утверждает, что правительству была передана редакция, отражающая изменения формулировки по замечаниям Законодательного совета и что Законодательный совет полномочен предлагать изменения в любое положение законопроекта и настаивать на их внесении, даже если это касается положений, сформулированных по итогам обсуждения разногласий⁶³.

67. Соответствующая Сторона утверждает, что в любом случае замечание по статье 30 (пункт 3) Закона о лесах не было отклонено в части его содержания, а только в части формулировки и что цель, которой общественность хотела достичь представляя это замечание, не была затронута. Она утверждает, что по этой причине не было необходимости информировать г-на Оружинского об изменении редакции статьи 30 (пункта 3) Закона о лесах, поскольку итоги обсуждения разногласий и фактическое содержание положения не изменились, а лишь были сформулированы иначе⁶⁴.

68. Соответствующая Сторона утверждает, что лица, которые представили замечания в ходе межведомственного обсуждения и с которыми велось обсуждение расхождений были проинформированы об изменениях в законопроекте через законодательный портал, на котором все соответствующие материалы находятся в открытом и свободном доступе в их текущей и измененной редакции на каждом этапе законодательного процесса⁶⁵.

69. Наконец, соответствующая Сторона заявляет, что указание в сопроводительных материалах к законопроекту на сохраняющиеся разногласия в отношении статьи 30 (пункт 3) проекта Закона о лесах не относится к комментарию № 11, представленному г-ном Оружинским, а скорее касается существенного замечания Ассоциации торговли и туризма⁶⁶.

⁶¹ Сообщение, с. 11.

⁶² Там же.

⁶³ Ответ Стороны на сообщение, сс. 9–10.

⁶⁴ Там же, с. 11.

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Там же, с. 8.

Утверждение о непредоставлении достаточной информации о сохраняющихся разногласиях

70. Автор сообщения утверждает, что в документах, переданных в Законодательный совет и правительству, не было указано на сохраняющиеся разногласия в связи с четырьмя существенными замечаниями общественности. Как утверждает автор сообщения, в оценке, представленной в эти органы, все 17 комментариев общественности, представленные г-ном Оружинским, были отнесены к категории «обычных — О» и оценены как «принятию во внимание не подлежат»⁶⁷. Автор сообщения утверждает, что в связи с этим правительство не могло принять во внимание эти существенные замечания общественности во время рассмотрения проекта изменений в Закон о лесах и принятия соответствующих решений, равно как не могло оно и учесть факт наличия четырех пунктов, по которым сохранялись разногласия. Автор сообщения утверждает, что таким образом, содержащееся в статье 8 Конвенции требование о том, что «результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени», не было выполнено⁶⁸.

71. Автор сообщения утверждает, что единственное разногласие, упомянутое в представленных вносящим законопроект субъектом документах касается изменения статьи 30 (пункт 3), которое по утверждению автора сообщения разногласием называть не следовало, поскольку вносящий законопроект субъект и г-н Оружинский это противоречие разрешили⁶⁹.

72. Соответствующая сторона признает, что в сопроводительных материалах, переданных в Законодательный совет и правительству, информация о сохраняющихся разногласиях в связи с коллективными замечаниями, представленными г-ном Оружинским, излагалась лишь вкратце, поскольку такие материалы преследуют ограниченную цель и предоставляются для информации, и что таким образом требования статьи 18 (подпункт 2) d), часть 1) Законодательного регламента были выполнены только частично⁷⁰.

73. Вместе с тем соответствующая Сторона утверждает, что

«в материалах к соответствующему законопроекту, переданных на рассмотрение Законодательного совета и правительства, содержались перечень и оценка всех замечаний, [представленных] через портал, включая идентичные замечания общественности, которые были [переданы] представителем общественности обоими способами, а именно через портал и на бумажном носителе. Все эти замечания имелись в [распоряжении] Законодательного совета и правительства»⁷¹.

74. Соответствующая Сторона утверждает, что, таким образом, Законодательный совет и правительство имели возможность изучить и обсудить замечания общественности, представленные г-ном Оружинским через портал и идентичные замечаниям, переданным на бумажном носителе. Соответствующая Сторона утверждает, что Законодательный совет и правительство имели возможность просить субъекта, внесшего законопроект, разъяснить, почему он оценил эти замечания общественности как «не принятые во внимание»⁷².

75. Соответствующая Сторона утверждает, что цель положения статьи 18 (подпункт 2 е)) Законодательного регламента о том, что в оценку межведомственного обсуждения, передаваемую в Законодательный совет и правительство, включаются только замечания, представленные через портал, заключается в том, чтобы «побудить и мотивировать все государственные органы,

⁶⁷ Сообщение, сс. 7–8.

⁶⁸ Там же, сс. 8 и 14.

⁶⁹ Там же, с. 11.

⁷⁰ Ответ Стороны на сообщение, с. 7.

⁷¹ Там же.

⁷² Там же.

а также физических и юридических лиц направлять замечания не на бумажном носителе, а в электронной форме через [портал]»⁷³.

76. Соответствующая Сторона утверждает, что г-н Оружинский по собственной инициативе уведомил Законодательный совет, а также премьер-министра о своих возражениях в рамках данного законодательного процесса письмом, а также по электронной почте 19 июня и 25 сентября 2013 года, до обсуждения законопроекта в Законодательном совете и, соответственно, до его рассмотрения в правительстве. Соответствующая Сторона утверждает, что таким образом, Законодательный совет и правительство были проинформированы о сохраняющихся разногласиях в связи с представленными г-ном Оружинским замечаниями общественности, независимо от процедуры внесения законопроекта соответствующим субъектом⁷⁴.

77. Соответствующая Сторона заявляет, что любые замечания, включая существенные замечания государственных органов и коллективные замечания общественности, носят лишь консультативный характер и не налагают обязательств на правительство, даже если в отношении этих замечаний сохраняются разногласия. Она утверждает, что «правительство как раз и является тем органом, который принимает решения в отношении сохраняющихся разногласий». Соответствующая Сторона утверждает, что правительство «рассмотрело все непринятые замечания к соответствующему законопроекту, включая замечания общественности и сохраняющиеся разногласия»⁷⁵.

78. Наконец, соответствующая Сторона заявляет, что результаты участия общественности были учтены в максимально возможной степени, поскольку субъект, вносящий законопроект, обсудил разногласия с г-ном Оружинским и принял, полностью или частично, 13 из 17 замечаний общественности, т. е. 74,5 % из представленных замечаний⁷⁶.

Конституционная жалоба граждан

79. В отношении конституционной жалобы граждан, оспаривающей законодательную процедуру в связи с проектом изменений в Закон о лесах, автор сообщения указывает на тот парадокс, что Конституционный суд в своем решении об отклонении жалобы (см. пункты 49–53 выше) согласился с тем, что субъект, вносящий законопроект, нарушил Законодательный регламент⁷⁷. Автор сообщения заявляет, что вывод суда об отсутствии нарушения прав общественности по статье 8, поскольку г-н Оружинский проинформировал Законодательный совет и правительство о сохраняющихся разногласиях в отношении существенных замечаний общественности, не логичен. Автор сообщения утверждает, что он не отрицает того, что правительство имеет право рассматривать и отклонять замечания, но, чтобы иметь возможность рассматривать их и принимать решение об их отклонении или принятии, правительство должно быть хорошо информировано. Автор сообщения утверждает, что вывод суда о недостатках, выявленных в ходе законодательной процедуры по проекту Закона о лесах, не содержит подробного разъяснения или доводов и поэтому не обоснован. Автор сообщения утверждает, что вывод суда несет в себе опасность для участия общественности в подготовке законодательства в будущем, поскольку будущие нарушения Законодательного регламента могут быть также произвольно охарактеризованы как недостаточно серьезные⁷⁸.

80. Соответствующая Сторона утверждает, что решение Конституционного суда было обоснованным, и что, в частности, из него ясно, что субъект, вносящий законопроект, выполнил все предусмотренные Конвенцией требования⁷⁹.

⁷³ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 18 мая 2021 года, с. 1.

⁷⁴ Ответ Стороны на сообщение, с. 7.

⁷⁵ Там же, сс. 7–8.

⁷⁶ Там же, с. 14.

⁷⁷ Сообщение, с. 19.

⁷⁸ Там же, сс. 21–22.

⁷⁹ Ответ Стороны на сообщение, с. 13.

Статья 9 (пункт 3)

81. Автор сообщения утверждает, что очевидно, что третий основной компонент Конвенции направлен на защиту прав, вытекающих из статьи 8, поскольку для эффективного осуществления этих прав необходима их судебная защита. Автор сообщения утверждает, что следовательно действия и процедуры, осуществляемые компетентными органами государственного управления в ходе разработки общеприменимых юридически обязательных правовых норм по вопросам окружающей среды, также являются «действиями или бездействием» по смыслу статьи 9 (пункт 3) Конвенции⁸⁰.

82. Соответствующая Сторона не оспаривает того, что статья 9 (пункт 3) применяется к нормативным положениям, имеющим непосредственную исполнительную силу, и другим общеприменимым юридически обязательным нормам, которые могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду.

Доступ к правосудию для обеспечения соблюдения Законодательного регламента

83. Автор сообщения утверждает, что Законодательный регламент совместим со статьей 8 Конвенции в том, что касается достаточного участия общественности в подготовке общеприменимых юридически обязательных нормативных актов, относящихся к окружающей среде. В то же время автор сообщения утверждает, что возможностей для эффективного обеспечения соблюдения Законодательного регламента и, соответственно, соблюдения прав общественности на участие, очень мало или вообще нет⁸¹.

84. Автор сообщения заявляет, что на практике права общественности, предусмотренные Законодательным регламентом, в процессе межведомственных обсуждений часто нарушаются. Автор сообщения утверждает, что в случае таких нарушений у общественности нет соответствующих и эффективных средств для правовой защиты⁸².

85. В частности, автор сообщения утверждает, что Законодательный регламент является внутренним нормативным актом правительства, обязательным для органов центральной государственной власти, таких как подчиненные правительству министерства. Автор сообщения утверждает, что Законодательный регламент не носит общеприменимого юридически обязательного правового характера, и поэтому общественность не имеет возможности обращения ни в суды, ни в прокуратуру, поскольку оба эти органа, как он утверждает, не обладают компетенцией рассматривать нарушения норм, не введенных общеприменимыми юридически обязательными нормативно-правовыми актами. В этой связи автор сообщения указывает на решения Верховного суда и Конституционного суда (см. пункты 32–35 выше). Автор сообщения утверждает, в частности, что Конституционный суд отклонял все конституционные жалобы на нарушения Законодательного регламента, в том числе в тех случаях, когда заявители ссылались на статью 8 Конвенции. Кроме того, автор сообщения утверждает, что конституционная жалоба также недостаточна, поскольку при принятии решений Конституционный суд компетентен рассматривать по существу только вопросы конституционности и, таким образом, может констатировать только нарушение конституционных прав. Автор сообщения утверждает, что это значительно ограничивает сферу его рассмотрения⁸³.

86. Автор сообщения утверждает, что одним из доступных средств правовой защиты в этих случаях может быть подача жалобы на основании закона № 9/2010 Coll. о жалобах (см. пункт 28 выше). Вместе с тем автор сообщения утверждает, что такую жалобу будет рассматривать тот же орган, который предположительно нарушил право, или вышестоящий, но не независимый орган. Автор сообщения утверждает, что такая процедура не будет «справедливой», и поэтому ее использование не обеспечивает

⁸⁰ Сообщение, с. 18.

⁸¹ Там же, с. 15.

⁸² Там же.

⁸³ Там же, сс. 15–17.

эффективного средства правовой защиты. Автор сообщения заявляет, что только суд как беспристрастный и независимый орган может обеспечить гарантии соблюдения Законодательного регламента и что граждане должны иметь доступ к судам для оспаривания нарушений этих правил⁸⁴.

87. Соответствующая Сторона утверждает, что в статье 1 (пункт 2) ее Конституции признаются и уважаются все международные обязательства, включая Конвенцию. Она утверждает также, что в соответствии со статьей 46 (пункт 1) Конституции любое лицо может отстаивать свое право в независимом и беспристрастном суде или в другом органе⁸⁵.

88. Соответствующая Сторона утверждает, что она выполняет свое обязательство по статье 9 (пункт 3) Конвенции об обеспечении гражданам доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения ее национального законодательства, относящегося к окружающей среде. В частности, соответствующая Сторона утверждает, что автор сообщения использовал только высшую ступень для защиты общественных прав, а именно Конституционный суд, и не добился успеха. Соответствующая Сторона утверждает, что существуют другие способы защиты и обеспечения соблюдения прав, вытекающих из Конвенции, в том числе возможность: а) подачи жалобы в соответствии с Законом № 9/2010 Coll. о жалобах (см. пункт 28 выше); б) подачи заявления в прокуратуру о проверке законности законодательной процедуры (см. пункт 29 выше); в) подачи жалобы омбудсмену (см. пункт 30 выше); г) подачи иска в административный суд (см. пункт 31 выше)⁸⁶.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

89. Словакия сдала на хранение свою ратификационную грамоту о ратификации Конвенции 5 декабря 2005 года, таким образом, Конвенция вступила в силу для Словакии 5 марта 2006 года, т. е. через 90 дней после даты сдачи ратификационной грамоты.

Приемлемость

90. Г-н Оружинский пытался оспорить процедуру участия общественности в обсуждении проекта Закона о лесах в высшем судебном органе соответствующей Стороны, а именно в Конституционном суде. Поскольку г-н Оружинский предпринял такие действия, Комитет не считает, что в соответствии с положениями пункта 21 приложения к решению I/7 об использовании внутренних средств правовой защиты г-н Оружинский после этого должен был обратиться к любым другим имеющимся в его распоряжении судебным процедурам для оспаривания Закона о лесах, на тот момент уже вступившего в силу. В этой связи Комитет отмечает, что соответствующая Сторона не оспаривает приемлемость сообщения.

91. В свете вышеизложенного Комитет признает данное сообщение приемлемым.

Статья 8 и статья 2 (пункт 2)

92. При рассмотрении вопроса о том, нарушила ли соответствующая Сторона статью 8 Конвенции, не учтя результаты участия общественности в максимально возможной степени при подготовке Закона о лесах, Комитет сначала рассмотрит вопрос о применимости статьи 8 к разработке этого законопроекта. Затем Комитет рассмотрит вопрос о том, действовало ли правительство в законодательном качестве по смыслу статьи 2 (пункт 2) Конвенции при подготовке этого законопроекта.

⁸⁴ Там же, сс. 16–17.

⁸⁵ Ответ Стороны на сообщение, с. 12.

⁸⁶ Там же, сс. 12 и 14.

93. Комитет отмечает, что, хотя соответствующая Сторона не согласна с автором сообщения по вопросу о соблюдении, она не ставит под сомнение применимость статьи 8 к этому процессу подготовки законопроекта и не утверждает, что в ходе такой подготовки она действовала в законодательном качестве. Комитет отмечает также, что Конституционный суд, рассмотревший процесс подготовки, хотя и отклонил жалобу, однако истолковал статью 8 как охватывающую участие общественности в подготовке законодательных актов и не счел, что правительство действовало в законодательном качестве по смыслу статьи 2 (пункт 2) Конвенции. По мнению Конституционного суда:

«Целью позитивного обязательства государства, вытекающего из [статьи] 8 Орхусской конвенции, является обеспечение посредством законодательства соответствующего государства защиты участия общественности в подготовке общеприменимого юридически обязательного законодательства, оказывающего значительное воздействие на окружающую среду, на начальной стадии всего законодательного процесса, при разработке и обсуждении законопроекта до его представления в Национальный совет»⁸⁷.

94. Таким образом, соответствующая Сторона не оспаривает того, что статья 8 применима к подготовке проекта Закона о лесах и что в ходе его разработки правительство не действовало в законодательном качестве.

Нормативные положения, имеющие непосредственную исполнительную силу, и другие общеприменимые юридически обязательные нормы

95. Комитет считает, что ни в названии, ни в тексте статьи 8 Конвенции не содержится формулировок, позволяющих предположить, что она не охватывает разработку органами исполнительной власти законодательных актов для принятия национальными органами законодательной власти. Напротив, хотя термины «законодательный акт» и «законы» в этом положении не содержатся, формулировка статьи 8 и обычное значение, придаваемое содержащимся в ней терминам, тем не менее позволяют считать включенными в ее охват законодательные акты и другие нормативные акты аналогичного характера⁸⁸.

96. Во-первых, в статье 8 говорится об «общеприменимых юридически обязательных нормативных актах», каковыми и являются законодательные акты. Комитет понимает данное выражение как общее, призванное охватить различные виды общеприменимых юридически обязательных нормативных актов, которые могут по-разному называться в различных юрисдикциях. Помимо законопроектов, которые органы исполнительной власти разрабатывают для принятия национальными органами законодательной власти, данное положение применяется также к разработке органами исполнительной власти других общеприменимых юридически обязательных нормативных актов для принятия местными или региональными собраниями, независимо от того, носит ли итоговый документ название «законодательного акта».

97. Во-вторых, термин «общеприменимые юридически обязательные нормативные акты» включен в дополнение к «нормативным положениям, имеющим непосредственную исполнительную силу». Если бы статья 8 должна была применяться только к таким нормативным актам исполнительной власти, то не было бы причин упоминать в ней общеприменимые юридически обязательные нормативные акты. В этом контексте Комитет напоминает о своих выводах по сообщению АССС/С/2009/44 (Беларусь), в которых он подчеркнул, что «сфера обязательств по статье 8 относится к любым нормативным актам, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду»⁸⁹. Комитет также отмечает, что это мнение поддержано в *Маастрихтских рекомендациях по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды*, в которых несколько раз встречается выражение

⁸⁷ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 18 мая 2021 года, приложение 11, с. 28.

⁸⁸ См. Венскую конвенцию о праве международных договоров, ст. 31.

⁸⁹ ECE/MP.PP/C.1/2011/6/Add.1, п. 61.

«нормативное положение или нормативный акт» или аналогичное ему, где «нормативный акт» — это сокращенное обозначение «общеприменимых юридически обязательных нормативных актов»⁹⁰. Таким образом, Комитету ясно, что статья 8 Конвенции применяется также к разработке законодательных актов органами исполнительной власти для принятия национальными органами законодательной власти.

Органы, действующие в законодательном качестве

98. Хотя статья 8 Конвенции и применима к законодательным актам, в статье 2 (пункт 2) предусматривается, что определение «государственный орган» не включает органы или учреждения, действующие в законодательном качестве. Возникает вопрос, а что же охвачено этим положением. Когда органы или учреждения Стороны действуют в законодательном качестве, а точнее, в какой момент процесса, начинающегося с подготовки законодательного акта, тот или иной орган или учреждение действует в законодательном качестве? Хотя в Конвенции точно не определено, когда именно орган или учреждение — будь то центрального, регионального или местного уровня — действует в законодательном качестве, тем не менее ясно, что Конвенция исключает орган или учреждение только тогда, когда он выступает в этом конкретном качестве. Соответственно, законодательный орган может выступать в качестве государственного органа в соответствии с Конвенцией, когда он не действует в своем законодательном качестве, например при выдаче разрешения на деятельность или проект⁹¹. Таким образом, Комитет понимает выражение «законодательное качество» как имеющее довольно точное значение и относящееся к действиям органа при фактическом осуществлении им законодательной деятельности, т. е. использовании своих законодательных полномочий, но не при выполнении других функций.

99. Понимание термина «действовать в законодательном качестве» как имеющего довольно строгое и точное значение подразумевает, что он охватывает только деятельность органа или учреждения, наделенного функциями принятия законодательных актов и обладающего соответствующими полномочиями. Такое толкование подкрепляется также французским и русским текстом Конвенции («dans l'exercice de pouvoirs... législatifs» на французском языке и «действующие в... законодательном качестве» — на русском). Принимая во внимание то, что законодательный процесс разных Сторон, со всей вероятностью, протекает по-разному, Комитет считает также, что такое строгое понимание обеспечивает единообразное применение Сторонами статьи 2 (пункт 2) Конвенции⁹². Кроме того, это исключает возможность исключений из применения Конвенции Сторонами за счет расширения подготовительных процессов таким образом, чтобы полный подготовительный процесс с участием в нем нескольких государственных органов протекал без всякой прозрачности или участия общественности. Хотя такие полные подготовительные процедуры полностью соответствуют Конвенции, они не должны использоваться для исключения возможности обращения членов общественности за экологической информацией или их участия в подготовке органами исполнительной власти законодательных актов, которые должны быть приняты национальными органами законодательной власти. Наконец, толкование выражения «действующий в законодательном качестве» как не включающего органы исполнительной власти при

⁹⁰ Публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.15.II.E.7, заголовок раздела IV («Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (статья 8)») и пп. 184–187 и 190.

⁹¹ См. выводы Комитета по сообщению ACCC/C/2011/61 (Соединенное Королевство), ECE/MP.PP/C.1/2013/13, п. 54, в которых Комитет постановил, что парламент действовал не в законодательном качестве, а «уже как “государственный орган”, санкционирующий реализацию проекта».

⁹² В этой связи Комитет отмечает, что на основании такого «функционалистского толкования» Комитет приходит к выводу, отличному от выводов Суда Европейского союза по делу *Flachglas Torgau GmbH v. Bundesrepublik Deutschland*, Case No. C-204/09, Judgment, 14 February 2012.

подготовке законодательных актов, которые должны быть приняты национальными органами законодательной власти, соответствует одиннадцатому пункту преамбулы Конвенции, в котором Стороны предлагают «законодательным органам осуществлять принципы настоящей Конвенции в своей работе».

100. Таким образом, Комитет заключает, что упоминание органов и учреждений, действующих в своем законодательном качестве, не исключает государственные органы, включая правительство, когда они занимаются подготовкой законодательных актов до момента представления законопроекта или предложения в орган или учреждение, принимающие законодательство.

Заключительные замечания относительно применимости статьи 8 к подготовке законодательных актов

101. Исходя из вышеизложенного, Комитет считает, что статья 8 Конвенции применяется также к подготовке органами исполнительной власти законодательных актов для принятия национальными органами законодательной власти и что государственные органы, включая правительства, не действуют в законодательном качестве, когда они занимаются подготовкой законодательных актов, до тех пор, пока законопроект или предложение не будет представлено в орган или учреждение, которое принимает законодательный акт.

102. Таким образом, Комитет подтверждает, что в данном случае статья 8 применялась к подготовке Министерством сельского хозяйства и развития сельских районов законопроекта о лесах, а также на последующих этапах его подготовки Законодательным советом при правительстве.

103. Делая вывод о том, что статья 8 Конвенции применяется также к подготовке законодательных актов органами законодательной власти, Комитет отмечает, что эта статья обязывает стороны «прилагать усилия для содействия эффективному участию общественности на соответствующем этапе». Данная формулировка выражает обязательство несколько более «мягкого» характера, чем обязательства, изложенные в статьях 6 и 7, а именно Стороны должны показать, что они прилагают усилия для обеспечения участия общественности в подготовке законодательства и других общеприменимых юридически обязательных нормативных документов. По сравнению со статьями 6 и 7, статья 8 предоставляет Сторонам большую свободу действий при принятии решения о том, каким образом выполнять это обязательство.

Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени

104. Автор сообщения не утверждает, что были нарушены пункты а)–с) статьи 8, касающиеся достаточных сроков, публикации проекта правил или возможности общественности направить свои замечания. Как представляется, суть жалобы касается заключительного предложения статьи 8, в котором содержится требование об учете результатов участия общественности в максимально возможной степени.

105. Прежде всего, Комитет приветствует процедуру, изложенную в Законодательном регламенте, в соответствии с которой граждане, пользующиеся поддержкой более 500 граждан, имеют право на встречу с государственным органом, готовящим законопроект, с целью достижения согласованного результата в части учета коллективных замечаний общественности. Комитет приветствует также тот факт, что Законодательный регламент предусматривает, что в ходе оценки процедуры представления замечаний необходимо привести текст каждого замечания, полученного через портал, указать его характер (обычный или существенный), каким образом замечание было учтено, а в случае существенных замечаний указать также, сохраняются ли «расхождения» между этими замечаниями и законопроектом, пакет документов по которому передан в Законодательный совет.

106. Что касается требования обеспечить должный учет результатов участия общественности в статье 6 (пункт 8) Конвенции, то в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) Комитет заключил:

«Обязательство должным образом учитывать в решении результаты участия общественности нельзя рассматривать как требование соглашаться со всеми представленными замечаниями, оговорками или мнениями. Однако в тех случаях, когда невозможно по существу согласиться со всеми представленными замечаниями, которые нередко могут быть противоречивыми, соответствующий орган все-таки должен серьезно учитывать все полученные замечания»⁹³.

107. Комитет полагает, что приведенный выше вывод относится также к обязательству по статье 8 Конвенции о том, что «результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени».

108. В данном случае 13 из 17 коллективных замечаний, представленных г-ном Оружинским, были устранены в ходе обсуждения разногласий на встрече с министерством. Ознакомившись с протоколом обсуждения разногласий, Комитет считает, что данный протокол, а также тот факт, что 13 из 17 представленных замечаний в ходе обсуждения разногласий были устранены, свидетельствуют о том, что соответствующее министерство действительно тщательно рассмотрело замечания. Таким образом, стандарт, требование о котором содержится в заключительном предложении статьи 8, был соблюден.

109. Автор сообщения утверждает, что после составления протокола обсуждения разногласий текст статьи 30 (пункт 3), согласованный г-ном Оружинским и министерством, был изменен. Хотя она и согласна с тем, что проект статьи 30 (пункт 3) был позже изменен, соответствующая Сторона утверждает, что это изменение внес Законодательный совет до передачи законопроекта правительству и что министерство представило в Законодательный совет проект в редакции, согласованной с г-ном Оружинским. Комитет отмечает, что автор сообщения не представил Комитету никаких доказательств того, что дело обстояло иначе. В любом случае, тот факт, что текст был позже изменен, сам по себе не является нарушением требования учитывать результаты участия общественности в максимально возможной степени.

110. Исходя из вышеизложенного, Комитет не усматривает в обстоятельствах данного дела несоблюдения соответствующей Стороной статьи 8.

Статья 3 (пункт 1) в том, что касается осуществления статьи 8

Четкая, открытая и согласованная структура

111. Требование статьи 3 (пункт 1) Конвенции о создании и поддержании четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции является основополагающим для Конвенции. Как отмечалось в пункте 105 выше, Комитет считает, что предусмотренная Законодательным регламентом соответствующей Стороны процедура, посредством которой общественность может участвовать в подготовке законопроектов, является весьма прогрессивной в нескольких аспектах. Вместе с тем Комитет отмечает, что в отличие от замечаний по законопроектам, представленным через портал, замечания по законопроектам, представленным по электронной почте или на бумажном носителе, не учитываются при оценке процесса представления замечаний.

112. Поскольку замечания, представленные по электронной почте или на бумажном носителе, не включаются в оценку процедуры представления замечаний, в открытых источниках эти замечания не зафиксированы. В данном случае коллективные замечания, представленные г-ном Оружинским, были поддержаны 9062 другими гражданами. Однако в открытых источниках эта информация отсутствует. Со своей стороны отдельные замечания, полученные только от одного человека и не получившие общественной поддержки, в оценку замечаний были включены. В таких

⁹³ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, пп. 98–99; см. также выводы Комитета по сообщению ACCC/C/2012/68 (Европейский союз и Соединенное Королевство), ECE/MP.PP/C.1/2014/5, пп. 80 и 83.

условиях может сложиться ситуация, при которой результаты участия общественности отражаются в оценке замечаний лишь частично.

113. Высоко оценивая усилия соответствующей Стороны по поощрению участия общественности в подготовке законодательных актов, Комитет обеспокоен тем фактом, что в отличие от замечаний, представленных через портал, замечания, представленные по электронной почте или на бумажном носителе, в оценке процесса представления замечаний не учитываются. Комитет отмечает, что данный вопрос можно легко решить путем изменения соответствующего аномального аспекта Законодательного регламента.

114. В то же время, поскольку в соответствии со статьей 14 (пункт 9) Законодательного регламента субъект, вносящий законопроект, все равно обязан учитывать замечания, представленные по электронной почте или на бумажном носителе, и поскольку различный порядок обработки замечаний, представленных на бумажном носителе или по электронной почте и замечаний, представленных через портал, прямо предусмотрен Законодательным регламентом, Комитет не может усмотреть в действиях соответствующей Стороны несоблюдения требования статьи 3 (пункт 1) о создании и поддержании четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления статьи 8 Конвенции.

Необязательный характер Законодательного регламента

115. В статье 3 (пункт 1) Конвенции предусматривается, среди прочего, требование к Сторонам о наличии «надлежащих механизмов по обеспечению применения» для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции. Автор сообщения утверждает, что тот факт, что Законодательный регламент не имеет обязательной силы, не соответствует требованиям Конвенции, поскольку в связи с этим применение Законодательного регламента не может быть обеспечено в принудительном порядке⁹⁴. Комитет указывает на то, что в той мере, в которой принятые соответствующей Стороной меры обеспечивают полное выполнение требований статьи 8 на практике, в Конвенции не содержится прямого требования закрепления таких мер в юридически обязательной форме.

116. Что касается данного дела, то Конституционный суд оценил, были ли выполнены требования статьи 8 Конвенции по существу. В этих обстоятельствах Комитет заключает, что утверждение о том, что необязательный характер Законодательных правил равносителен несоблюдению Конвенции, необоснованно.

Статья 9 (пункт 3)

117. Автор сообщения утверждает, что тот факт, что Законодательный регламент не имеет обязательной силы, означает отсутствие возможности оспорить в суде нарушение прав, закрепленных в статье 8.

118. В своих представлениях Комитету соответствующая Сторона признает, что статья 9 (пункт 3) применяется к предполагаемым нарушениям статьи 8. Из решения Конституционного суда очевидно, что Конституционный суд также признает применимость статьи 9 (пункт 3) к предполагаемым нарушениям статьи 8.

119. В соответствии со статьей 9 (пункт 3) представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, должны иметь возможность задействовать административные или судебные процедуры, чтобы оспорить действия или бездействия, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Совершенно очевидно, что это не означает обязанности удовлетворения в любом случае исковых требований, предъявленных в рамках статьи 9 (пункт 3). Скорее, данное положение обязывает рассматривающий соответствующий случай орган надлежащим образом рассмотреть предполагаемое

⁹⁴ Сообщение, с. 17.

нарушение национального законодательства в соответствии со стандартом, предусмотренным статьей 9 (пункт 3).

120. Хотя жалоба г-на Оружинского по статье 8 Конвенции не была удовлетворена по существу, ясно что Конституционный суд рассмотрел обстоятельства дела с точки зрения требований статьи 8 и заключил, что требования статьи 8 были выполнены в достаточной степени. В частности, в своем решении от 5 марта 2014 года Конституционный суд постановил:

«Из вышеизложенного ясно, что минимальными процедурными требованиями для соблюдения права общественности, вытекающего из [статьи] 8 Орхусской конвенции, является предоставление достаточных и/или разумных возможностей для представления замечаний в отношении проекта общеприменимого юридически обязательного законодательного акта, как с точки зрения времени, так и с точки зрения объема доступности общественности содержания предлагаемого общеприменимого юридически обязательного законодательного акта, а также учет замечаний, представленных общественности при подготовке общеприменимого юридически обязательного законодательного акта.

В вышеуказанном случае не оспаривается, что субъект, вносящий законопроект, предоставил общественности достаточно времени для представления замечаний и что общественность имела возможность в полной мере ознакомиться с представленным проектом Закона о лесах и предоставить свои комментарии или замечания с возражениями против этого предложения.

Суть возражений заявителей заключается в том, что при подготовке Закона о лесах субъект, вносящий законопроект, и правительство не учли в достаточной степени важнейшие замечания общественности, представленные заявителями.

...

Требование [статьи] 8 Орхусской конвенции об обеспечении надлежащего учета результатов участия общественности переносится в словацкую правовую систему путем предоставления общественности возможности представить замечания, в которых она выражает свое мнение в отношении редакции законопроекта, внесенного соответствующим субъектом. Важным положением в этой связи является обязанность компетентного органа провести процедуру обсуждения разногласий, а также обратить внимание правительства, которое своим постановлением утверждает внесенный соответствующим субъектом законопроект, на причины возможного непринятия важнейших замечаний.

...

С одной стороны, в данном случае можно утверждать, что процедура, особенно со стороны субъекта, внесшего проект Закона о лесах, не полностью соответствовала Законодательному регламенту, так как в переданных в Законодательный совет и правительству материалах недостаточно и/или неясно указывалось на сохраняющиеся разногласия в связи с замечаниями №№ 2, 3, 12 и 15 и не было указано на изменения в редакции статьи 30 (пункт 3) Закона о лесах, изначально изложенной в другой редакции, согласованной в рамках процедуры обсуждения разногласий с представителем общественности. С другой стороны, в понимании Конституционного суда правительство является исполнительным органом государственной власти, который несет ответственность за осуществление своих полномочий, а также отвечает за содержание представленного законопроекта, и поэтому ему нельзя отказать в праве после разумного рассмотрения и/или независимого рассмотрения представленных замечаний отклонить и/или не принять их.

По мнению Конституционного суда в настоящем решении, нельзя заключить, что в рамках осуществленной процедуры действия вносящего законопроект субъекта и правительства характеризовались недостатками, серьезность которых позволяет признать данную процедуру [не] гарантирующей достаточное информирование общественности и консультативную демократию

и/или [не] позволяющей общественности участвовать в подготовке общеприменимого юридически обязательного законодательного акта. Из содержания жалобы заявителей следует, что их целью было не только представить замечания в процессе разработки проекта Закона о лесах, но и попытаться добиться [принятия] их важнейших замечаний, что вполне естественно; однако по мнению Конституционного суда, право учитывать замечания в абсолютной форме и/или безусловное принятие замечаний общественности не является частью права, вытекающего из [статьи] 8 Орхусской конвенции»⁹⁵.

121. В свете вышеизложенного Комитет считает, что Конституционный суд в своем решении от 5 марта 2014 года действительно обеспечил доступ к правосудию в соответствии с требованиями статьи 9 (пункт 3) Конвенции. Таким образом, Комитет не усматривает в обстоятельствах данного дела несоблюдения соответствующей Стороной статьи 9 (пункт 3).

IV. Выводы и рекомендации

122. Исходя из вышеизложенных соображений, Комитет не усматривает в обстоятельствах данного дела несоблюдения соответствующей Стороной статей 8, 9 (пункт 3) или 3 (пункт 1) Конвенции.

⁹⁵ Ответы Стороны на вопросы Комитета, 18 мая 2021 года, приложение 11, сс. 25–28.