



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
19 September 2011
Russian
Original: English

Европейская экономическая комиссия

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

Комитет по вопросам соблюдения

Тридцать третье совещание
Кишинев, 27 и 28 июня 2011 года

Доклад Комитета по вопросам соблюдения о работе его тридцать третьего совещания

Добавление

Выводы и рекомендации Комитета по вопросам соблюдения по сообщению АССС/С/2009/44 в отношении соблюдения Конвенции Беларусью

Приняты 28 июня 2011 года

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–12	3
II. Краткое описание нормативно-правовой основы, фактов и проблем	13–56	5
A. Национальная нормативно-правовая основа	13–15	5
B. Факты	16–22	6
C. Вопросы существа	23–56	9
III. Рассмотрение и оценка Комитетом	57–86	17
IV. Выводы и рекомендации	87–90	23
A. Основные выводы в отношении несоблюдения	88–89	23
B. Рекомендации	90	24

I. Введение

1. 10 декабря 2009 года Европейский ЭКО-Форум (далее – "автор сообщения"), представляющий собой коалицию гражданских и неправительственных организаций (НПО), представил в Комитет по вопросам соблюдения сообщения, в котором утверждалось, что в связи с проектом строительства атомной электростанции (АЭС) Беларусь не выполнила свои обязательства по пунктам 1 и 8 статьи 3, пункту 1 статьи 4, пунктам 2, 4, 6 и 7 статьи 6, статье 7 и статье 8 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

2. Прежде чем представить настоящее сообщение, 8 октября 2009 года его автор направил содержащуюся в нем информацию в форме меморандума *amicus curiae* в контексте сообщения АССС/С/2009/37, касающегося соблюдения Беларусью Конвенции в связи со строительством гидроэлектростанции. В ходе рассмотрения сообщения АССС/С/2009/37 Комитет отметил, что некоторые элементы меморандума *amicus* выходят из сферы охвата рассматриваемого сообщения, поскольку, в частности, одно из основных утверждений меморандума *amicus* касается неадекватности национального законодательства об участии общественности в принятии решений по ядерным вопросам и существенного трансграничного воздействия АЭС. В рамках своей электронной процедуры принятия решений Комитет постановил не привлекать при рассмотрении сообщения АССС/С/2009/37 какие-либо новые факты или утверждения, изложенные в меморандуме *amicus*, которые не вписываются в рамки сообщения или не имеют к нему прямого отношения. Выводы по сообщению АССС/С/2009/37 были утверждены Комитетом на его двадцать девятом совещании (21–24 сентября 2010 года).

3. В сообщении АССС/С/2009/44 утверждается, что соответствующая сторона Конвенции, не представив полной и точной информации гражданам и НПО, желавшим получить сведения об АЭС, нарушила пункт 1 статьи 4 Конвенции. В сообщении утверждается далее, что соответствующая сторона Конвенции нарушила пункты 2, 4, 6 и 7 статьи 6: а) не проинформировав должным образом общественность о принятом решении разрешить строительство АЭС; б) не обеспечив на раннем этапе участие общественности в принятии решения; в) не представив всей информации, важной с точки зрения принятого решения; и д) не позволив НПО и заинтересованной общественности высказать свои замечания и соображения в ходе организованных слушаний. В нем утверждается также, что соответствующая сторона, не приняв мер для привлечения общественности к выработке общеприменимых правил участия общественности в решении вопросов атомной энергетики, не выполнила требования статей 7 и 8 Конвенции. Кроме того, в сообщении утверждается, что соответствующая сторона оказывала давление на активистов, пытавшихся пропагандировать свои взгляды на проблемы атомной энергетики в Беларуси, вследствие чего она нарушила свое обязательство по пункту 8 статьи 3 Конвенции.

4. Помимо этого, в сообщении содержится то общее утверждение, что, не приняв необходимых законодательных и регламентирующих мер для выполнения требований пунктов 2, 3, 8 и 9 статьи 6, соответствующая сторона нарушила пункт 1 статьи 3 Конвенции.

5. На своем двадцать шестом совещании (15–18 декабря 2009 года) Комитет в предварительном порядке постановил считать сообщение приемлемым.

6. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Совещания Сторон Конвенции (ECE/MP.PP/2/Add.8) 18 декабря 2009 года сообщение было препровождено соответствующей стороне Конвенции. 7 апреля 2010 года секретариат направил соответствующей стороне и автору сообщения ряд вопросов, заданных членами Комитета в связи с сообщением.
7. На двадцать седьмом совещании (16–19 марта 2010 года) Комитет постановил рассмотреть содержание сообщения на двадцать девятом совещании.
8. Автор сообщения и соответствующая сторона ответили на вопросы, заданные Комитетом, соответственно 16 июля и 3 августа 2010 года.
9. На своем двадцать девятом совещании Комитет обсудил сообщение с участием представителей его автора и соответствующей стороны. На этом же совещании Комитет подтвердил приемлемость сообщения. Соответствующая сторона Конвенции представила Комитету дополнительную информацию 20 октября и 23 ноября 2010 года, а автор сообщения – 27 октября 2010 года. Помимо этого, 22 февраля 2011 года соответствующая сторона направила Комитету письмо в ответ на его письмо от 7 января 2011 года с просьбой прокомментировать рекомендации Комитета по сообщению АССС/С/2009/37 с учетом происшедших в 2010 году изменений в законодательстве и практике.
10. На своем тридцать втором совещании (11–14 апреля 2011 года) Комитет подготовил проект выводов, завершив его доработку в рамках электронной процедуры принятия решений. Затем, 24 мая 2011 года, в соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 проект выводов был направлен соответствующей стороне Конвенции и автору сообщения для получения их замечаний. Им было предложено представить свои замечания к 21 июня 2011 года.
11. Автор сообщения представил свои замечания 21 июня 2011 года. Соответствующая сторона не представила конкретных замечаний по проекту выводов, проинформировав Комитет 20 июня 2011 года об изменениях, внесенных незадолго до этого в процедуру оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) (постановление Совета министров Республики Беларусь № 689 от 1 июня 2011 года).
12. На своем тридцать третьем совещании (27–28 июня 2011 года) Комитет в закрытом заседании приступил к окончательной доработке своих выводов с учетом полученных замечаний. Затем Комитет утвердил свои выводы и постановил опубликовать их в качестве дополнения к докладу в работе совещания. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткое описание нормативно-правовой основы, фактов и проблем¹

A. Национальная нормативно-правовая основа

Доступ к информации

13. Право граждан Беларуси получать, хранить и распространять информацию гарантируется Конституцией и Законом "Об информации, информатизации и защите информации". Кроме того, в Законе об охране окружающей среды от 26 ноября 1992 года (с внесенными в него в 2007 году поправками) содержатся более подробные требования к экологической информации, ее разновидностям и процедурам ее получения, включая основания для ограничения доступа (см. выводы по сообщению АССС/С/2009/37, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4, пункты 16–17).

Участие общественности в принятии решений

14. В Законе № 407-ХІІІ от 6 июня 2006 года "Об обращениях граждан" (под которыми понимаются индивидуальные или коллективные предложения, замечания или жалобы граждан, поданные должностным лицам государственных органов и иных организаций, в устном или письменном виде), подробно определяются сроки и процедуры рассмотрения поступивших от граждан ходатайств. В период когда происходили указанные в сообщении события, соответствующая нормативно-правовая основа участия общественности в принятии решений по вопросам деятельности, подпадающей под действие процедуры ОВОС (общее законодательство, регламентирующее ОВОС), включала в себя следующие нормативные акты²:

а) Закон "Об экологической экспертизе"³ от 18 июня 1993 года (новый Закон "О государственной экологической экспертизе" от 9 ноября 2009 года вступил в силу 21 мая 2010 года, т.е. после принятия решений по вопросу строительства АЭС);

б) "Инструкция о порядке проведения государственной экологической экспертизы", утвержденная постановлением № 8 Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды от 11 мая 2001 года;

в) "Инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь" ("Инструкция об ОВОС")⁴ и "Перечень видов и объектов хозяйствен-

¹ В настоящем разделе приводятся краткие сведения лишь о важнейших нормативно-правовых актах, фактах и проблемах, имеющих отношение к вопросам соблюдения требований Конвенции, которые были представлены на рассмотрение и изучены Комитетом.

² Эта нормативно-правовая основа описывается в выводах Комитета по сообщению АССС/С/2009/37, касающемуся несоблюдения Белоруссией требований Конвенции при сооружении гидроэлектростанции.

³ Системы экологической оценки в странах бывшего Советского Союза, расположенных в Восточной Европе, в основном основаны на механизме "государственной экологической проверки" или "экологической экспертизы", который был официально создан в Советском Союзе во второй половине 1980-х годов.

⁴ "ОВОС" является акронимом словосочетания "оценка воздействия на окружающую среду". В то же время ОВОС следует отличать от понятия, которое в текстах на

ной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке", которые были утверждены постановлением № 30 Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды от 17 июня 2005 года.

15. Помимо этого, к атомной энергии имеют отношение следующие нормативные акты:

а) Закон "Об использовании атомной энергии" от 30 июля 2008 года, который регламентирует размещение, проектирование, сооружение и эксплуатацию ядерных установок (статья 2), а также права и обязанности граждан в отношении доступа к информации в ядерной области (статьи 3 и 39) и их участие в принятии решений (статьи 5, 6, 8 и 40);

б) "Положение о порядке обсуждения вопросов в области использования атомной энергии с участием общественных объединений, иных организаций и граждан", принятое постановлением Совета министров № 571 от 4 мая 2009 года (постановление 2009 года). Постановление 2009 года устанавливает специальные правила участия общественности в принятии решений по вопросам атомной энергии: в нем определяется порядок обсуждения с гражданами, их объединениями и другими организациями, а также с гражданами других государств, которые могут быть затронуты планируемой деятельностью в этой области (пункт 1 постановления). В то же время эти правила не распространяются на деятельность, связанную с использованием атомной энергии, сведения о которой отнесены к государственным секретам (вторая часть пункта 1 постановления). Постановление 2009 года конкретно отсылает к Орхусской конвенции и к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенции Эспо).

В. Факты

История вопроса и соответствующие решения

16. Возможность создания атомной энергетики в Беларуси впервые стала рассматриваться в 1970-х и 1980-х годах. В 1998 году Комиссия по оценке целесообразности развития в Республике Беларусь атомной энергетики, сформированная из квалифицированных экспертов распоряжением премьер-министра № 88 от 31 марта 1998 года, провела оценку ситуации и пришла к выводу о необходимости сооружения в стране атомных электростанций.

17. В 2005 году соответствующая сторона утвердила Концепцию энергетической безопасности и повышения энергетической независимости (указ президента № 399 от 25 августа 2005 года). По итогам рассмотрения и анализа целого ряда факторов авторы концепции пришли к выводу о том, что оптимальным вариантом диверсификации энергоснабжения страны станет строительство атомной электростанции общей мощностью 2 000 мегаватт (МВт).

18. Для создания АЭС к 2016 году соответствующая Сторона приняла следующие решения:

английском языке, как правило, передается термином "environmental impact assessment (EIA)" (прим. пер.: данный термин переводится на русский язык как "оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)"); эти два термина не являются полными синонимами.

а) Директиву № 3 Президента Беларуси "Экономия и бережливость – главные факторы экономической безопасности государства" от 14 июня 2007 года, в пункте 1.3.1 которой Совету министров и Академии наук предлагалось активизировать работы по строительству АЭС;

б) Указ № 565 Президента Республики Беларусь "О некоторых мерах по строительству атомной электростанции" от 12 ноября 2007 года. Указ предусматривает создание государственных органов, отвечающих за сооружение АЭС, в том числе Дирекции строительства атомной электростанции, являющейся главным органом, отвечающим за реализацию проекта, и Департамента по ядерной и радиационной безопасности в составе Министерства по чрезвычайным ситуациям;

в) Постановление Совета безопасности Республики Беларусь № 1 "О развитии атомной энергетики в Республике Беларусь" от 15 января 2008 года, утвержденное Президентом Республики 31 января 2008 года. Постановлением утвержден государственный план строительства двух атомных энергоблоков мощностью по 1 000 МВт каждый, которые должны войти в строй – один до 2016 года, а другой до 2018 года.

Доступ к информации

19. Речь в сообщении идет о следующих запросах информации об АЭС:

а) 14 мая 2007 года общественное объединение "Экодом" направило Министерству энергетики запрос (приложение 1 к сообщению) с просьбой предоставить информацию об АЭС (этапе реализации проекта, местоположении объекта, участии общественности). Министерство ответило на запрос 1 июня 2007 года (приложение 2 к сообщению);

б) в апреле 2008 года представитель общественности направил в Министерство энергетики запрос, в котором он просил сообщить ему, как будет обеспечиваться участие общественности, в частности в свете статьи 6 Орхусской конвенции. Министерство ответило на запрос 8 мая 2008 года (приложение 3 к сообщению);

в) 18 декабря 2008 года представитель общественности обратился в Совет министров с просьбой представить ему информацию о критериях выбора участка для строительства АЭС в Островецком районе. Несколько министерств сообщили, что компетентным органом является Министерство энергетики, ответ которого был получен 13 января 2009 года (приложение 4 к сообщению);

г) в 2009 году общественное объединение "Экодом" выступило с инициативой проведения общественной экологической экспертизы⁵. В этой связи 30 декабря 2009 года объединение обратилось в Дирекцию строительства атомной электростанции с просьбой предоставить ей полный текст отчета о результатах оценки воздействия проекта строительства АЭС на окружающую среду в печатном и электронном виде. 17 февраля 2010 года Дирекция сообщила, что с отчетом о результатах ОВОС можно ознакомиться только в здании Дирекции в рабочее время в период с 22 февраля по 22 марта 2010 года. Автор сообщения получил электронную копию отчета из других источников.

⁵ См. также выводы Комитета по сообщению АССС/С/2009/37 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.4, пункт 32).

Участие общественности

20. Что касается мер по обеспечению участия общественности в принятии решений, была представлена следующая информация:

а) 31 июля 2009 года на вебсайтах Министерства энергетики, Министерства окружающей среды и Дирекции строительства атомной электростанции появилось уведомление общественности (на русском и английском языках) о начале процесса консультаций (приложение 5 к сообщению);

б) 9 сентября 2009 года на вебсайтах упомянутых выше ведомств были опубликованы на русском и английском языках материалы ОВОС, в том числе:

i) "Краткая информация об оценке воздействия на окружающую среду при строительстве и эксплуатации атомной электростанции в Республике Беларусь" (далее – "Краткая информация об ОВОС");

ii) предварительный отчет/заявление о возможном воздействии АЭС на окружающую среду (далее – "Предварительный отчет об ОВОС");

с) 9 сентября 2009 года уведомление общественности (на белорусском языке) и Краткая информация об ОВОС (на русском языке) были опубликованы в газете "Островецкая правда" (приложение 6 к сообщению);

д) 9 октября 2009 года в городе Островец прошли общественные слушания. По мнению автора сообщения, общественные слушания "сопровождались беспрецедентными мерами безопасности и приготовлениями".

21. Автор сообщения утверждает, что строительство дороги к месту строительства АЭС началось еще летом 2009 года (фотографии в приложении 8 к сообщению).

Противодействие экологическим активистам со стороны властей

22. Вниманию Комитета были представлены следующие факты, касающиеся случаев клеветнических обвинений в адрес экологических активистов, их задержания и проведения обысков в их жилищах, а также арестов в связи с деятельностью по информированию общественности о возможных последствиях строительства АЭС:

а) *Клевета.* В ночь с 8 на 9 января 2009 года неопознанные лица распространяли в Островецком и Сморгонском районах листовки (приложение 7 к сообщению). В листовках содержались некоторые сведения о последствиях использования атомной энергии, приглашение гражданам принять участие в мероприятиях гомосексуалистов (т.е. в мероприятиях "геев") и контактная информация (домашние адреса и номера телефонов) двух экологических активистов. Один из активистов подал в местную милицию жалобу, утверждая, что листовки были составлены и распространялись государственными учреждениями. Различные листовки распространялись также якобы по поручению местного оппозиционного деятеля и содержали, очевидно, тенденциозное описание негативных последствий строительства АЭС;

б) *Задержания и домашние обыски.* Один экологический активист был задержан 5 марта 2009 года, а 6 и 12 марта 2009 года полиция с санкции прокурора провела в его жилище обыск, пытаясь найти листовки и другие печатные материалы;

с) *Арест.* 9 октября 2009 года один российский эксперт был задержан, а затем арестован при попытке пронести копии материалов НПО с критикой ОВОС на общественные слушания в Островце. Он был приговорен местным судом к семидневному административному аресту и 16 октября 2009 года вышел на свободу.

С. Вопросы существа

Утверждения, касающиеся общей нормативно-правовой основы

23. Автор сообщения утверждает, что соответствующая сторона не соблюдает требования Конвенции по следующим причинам:

а) различия между деятельностью, связанной с использованием атомной энергии, на "национальном" и "местном" уровнях (пункт 11 Положения 2009 года) и организацией "национальных" и "местных" слушаний не очевидны и могут ограничивать участие общественности в принятии решений;

б) по закону уведомлению о планируемой деятельности по использованию атомной энергии подлежит общественность, проживающая на территории, где предполагается осуществление этой деятельности (пункт 15 Положения 2009 года), и использование такого критерия "местоположения" серьезно сужает понятие "затрагиваемой общественности";

с) соответствующая сторона не выполняет требования пункта 2 статьи 6 Конвенции должным образом, поскольку эксплуатирующая организация и органы местного управления обязаны уведомлять общественность о возможном воздействии на окружающую среду (заявление об ОВОС) посредством распространения информационных листов, почтовой рассылки, с помощью электронной почты и т.д. (пункты 14, 17 и 18 Положения 2009 года), но не обязаны публиковать заявление об ОВОС за исключением тех случаев, когда проводятся общенациональные общественные слушания;

д) соответствующая сторона не выполняет требования пункта 3 статьи 6 Конвенции с учетом сроков, установленных для уведомления общественности, проведения общественных обсуждений и предоставления информации, необходимой для принятия решений. По закону (пункт 19 Положения 2009 года) проведение общественных обсуждений назначается, как правило, не ранее чем через 30 дней со дня уведомления о начале процедуры обсуждений, а заявление об ОВОС должно быть распространено в течение 30 дней до начала периода проведения общественных обсуждений, который не должен превышать одного месяца. На практике суммарным итогом применения этих положений является то, что у общественности не остается достаточного времени для подготовки к слушаниям и участия в них;

е) соответствующая сторона не выполняет требования пункта 8 статьи 6 Конвенции, поскольку Положение 2009 года (пункты 25–26) требует лишь того, чтобы в отчет, составленный по итогам оценки влияния на окружающую среду (ОВОС), включались лишь протокол общественных обсуждений, а также аргументированные решения о принятии или отклонении высказанных замечаний. Поскольку отчет об ОВОС готовится эксплуатирующей организацией и представляется на утверждение органу государственного управления (государственной экологической экспертизе), он не может считаться "решением". Это противоречит пункту 8 статьи 6 Конвенции;

f) соответствующая сторона не выполняет требования пункта 9 статьи 6 Конвенции, поскольку процедура ОВОС, проводимая эксплуатирующей организацией, не может считаться национальной процедурой принятия решений, а общественность может и не информироваться о выводах экспертизы вопреки требованию статьи 6;

g) национальное законодательство в целом не предусматривает иных возможностей для участия в принятии решений по вопросам использования атомной энергии кроме процедуры ОВОС, проводимой эксплуатирующей организацией, и не отличается последовательностью. Например, Положение 2009 года содержит требование публиковать отчет об ОВОС (пункт 28) вместе со справкой об отклоненных замечаниях и основаниях для их отклонения. В то же время законодательство об ОВОС и Положение 2009 года требуют, чтобы отчет об ОВОС содержал полный перечень замечаний и предложений общественности вместе с аргументированным решением об их принятии или отклонении (пункты 25–26). Другое противоречие касается пункта 4 Положения 2009 года, в котором предусмотрено, что отчет об ОВОС подлежит общественному обсуждению, в то время как в законодательстве об ОВОС прямо указано, что отчет об ОВОС является конечным этапом процесса ОВОС. Ни в законодательстве об ОВОС, ни в Положении 2009 года не предусмотрены какие-либо процедуры обсуждения отчета об ОВОС.

24. Что касается конкретных моментов, на которые автор сообщения обратил внимание в связи с утверждениями о нарушении пункта 1 статьи 3 Конвенции, то соответствующая сторона заявляет следующее:

a) Конвенция не содержит никаких требований или рекомендаций в отношении того, на каком уровне должны проводиться общественные слушания – на местном или на национальном;

b) пункт 15 Положения 2009 года, касающийся уведомления общественности, не противоречит требованиям Конвенции;

c) в законе прямо установлен порядок (пункты 14, 17, 18 и 19 Положения 2009 года) заблаговременного уведомления эксплуатирующей организацией общественности о предстоящих слушаниях. Участие общественности начинается с ее уведомления, причем слушания могут быть проведены не раньше чем через 30 дней с момента уведомления, чтобы дать возможность распространения соответствующей документации и ознакомления с ней общественности;

d) в Конвенции подробно не указывается, как должно учитываться мнение общественности, и в этой связи оптимальным является ведение подробного протокола общественных дискуссий, а также сведение воедино полученных замечаний с пояснением оснований для их принятия или отклонения (пункт 28 Положения 2009 года);

e) проектная документация дорабатывается с учетом результатов общественных слушаний, а затем размещается для открытого доступа в Интернете;

f) выводы экспертизы являются не решением, а лишь важнейшей предпосылкой принятия решения;

g) в соответствии с законодательством об ОВОС общественность имеет право провести свою "общественную экологическую экспертизу".

25. Соответствующая сторона информирует Комитет о том, что недавно в национальное законодательство были внесены существенные поправки и что для расширения права общественности участвовать в обсуждениях и слушаниях по отчетам об итогах оценки влияния на окружающую среду (ОВОС) в соответствии с требованиями Конвенции Эспо планируются новые законодательные изменения. Кроме того, законодательство по вопросам использования атомной энергии было дополнено положениями, касающимися обсуждения проектов с общественными объединениями, другими организациями и гражданами.

26. Автор сообщения утверждает, что новая нормативно-правовая основа, вступившая в силу а мае 2010 года, по-прежнему не соответствует требованиям Орхусской конвенции и что на сегодняшний день в ней имеются противоречия в отношении участия общественности в принятии решений по ядерным проектам.

Притеснения (статья 3, пункт 8)

27. Автор сообщения утверждает, что соответствующая сторона не соблюдает требования пункта 8 статьи 3 Конвенции, поскольку она оказывает давление на активистов, открыто высказывающих свои взгляды на АЭС (см. пункт 22 выше).

28. Соответствующая сторона отвергает эти обвинения, утверждая, что экологические активисты имели все возможности активно участвовать в обсуждениях наравне с другими участниками. Что касается утверждений о задержании и аресте активистов (см. пункт 22 с) выше), соответствующая сторона заявляет, что российский эксперт был арестован по обвинению в нарушении порядка во время слушаний и что обвинения в распространении материалов с него были сняты. Что касается обвинений в клевете, то, несмотря на проведенное расследование, виновные так и не были найдены. Соответствующая сторона по итогам консультаций с Министерством внутренних дел представила на этот счет свои объяснения.

Доступ к информации (статья 4)

29. Автор сообщения утверждает, что в своем ответе от 1 июня 2007 года (см. пункт 19 а) выше) Министерство окружающей среды: а) не признало, что правительство планирует ускорить работы по строительству АЭС (о чем свидетельствует принятое вскоре после этого решение) (см. пункт 18 а) выше); б) не представило убедительного объяснения, как будет обеспечиваться участие общественности; и с) не сообщило о принятых после этого важных мерах, например о создании специальных государственных органов, отвечающих за сооружение объекта и за обеспечение ядерной безопасности, в соответствии с Указом № 565 (см. пункт 18 б) выше).

30. Автор сообщения утверждает далее, что в своем ответе от 8 мая 2008 года (см. пункт 19 б) выше) Министерство энергетики: а) не признало также, что решение о строительстве АЭС уже было принято Советом Безопасности 15 января 2008 года (см. пункт 18 с) выше); б) не предоставило информацию о мерах по обеспечению участия общественности; с) представило вводящую в заблуждение информацию о том, какие представители общественности будут принимать участие в принятии решений в соответствии со статьей 6 Конвенции; d) не согласилось с необходимостью как можно раньше провести консультации с общественностью, отметив, что они пройдут после того, как будут определены место и технология АЭС; и е) представило вводящие в заблуждение сведения о требованиях Орхусской конвенции информировать заинтересованную

общественность, поскольку из ответа следует, что на тот момент решение, подающее под действие статьи 6 Конвенции, еще не было принято.

31. Автор сообщения утверждает также, что в своем ответе от 13 января 2009 года (см. пункт 19 с) выше) Министерство энергетики представило вводящую в заблуждение и преждевременную информацию о влиянии АЭС на здоровье человека и окружающую среду, заявив, что негативных последствий не будет и что об отсутствии таких последствий будет говориться в отчете об ОВОС.

32. Кроме того, автор сообщения утверждает, что в ответ на просьбу предоставить полный текст отчета об ОВОС Дирекция сообщила, что с отчетом о результатах ОВОС можно ознакомиться только в здании Дирекции в рабочее время в период с 22 февраля по 22 марта 2010 года.

33. С точки зрения автора сообщения, вся запрошенная информация имела экологический характер по смыслу пункта 3 б) статьи 2 Конвенции, и соответствующая сторона нарушила требования пункта 1 статьи 4, представив неполную и вводящую в заблуждение информацию.

34. Соответствующая сторона утверждает, что органы власти представили своевременные и исчерпывающие ответы на все вопросы с учетом имевшейся на тот момент информации. Если податели запросов не были удовлетворены ответами, они имели возможность направить дополнительные запросы с конкретными вопросами.

35. Соответствующая сторона отмечает, что с самого начала информацию об АЭС можно было свободно получить в СМИ и Интернете: Концепция 2005 года, Указ № 565 2007 года, Постановление Совета Безопасности № 1 2008 года (см. пункты 17–18 выше) и Закон "Об использовании атомной энергии" (см. пункт 15 а) выше) были преданы широкой огласке. Проведенное белорусским Орхусским центром в 2008 году исследование показало, что те граждане, которые проявляли интерес к использованию атомной энергии, могли получить полную картину происходящего. В 2008 году Институт социологии Национальной академии наук провел исследование, посвященное тому, как общественность относится к атомной энергетике и как можно укрепить ее доверие к ней. Исследование показало, что отношение общественности к атомной энергетике и к строительству АЭС в последние годы изменилось в лучшую сторону и что "чернобыльский синдром" уступил место рациональному подходу, учитывающему сегодняшние энергетические потребности, а также международные тенденции и опыт.

Адекватное, своевременное и эффективное уведомление общественности (статья 6, пункт 2)

36. Автор сообщения считает, что уведомление о начале общественных обсуждений крупного проекта национального значения лишь в Интернете и в местной газете ("Островецкая правда") тиражом около 5 500 экземпляров нельзя считать достаточным по смыслу пункта 2 статьи 6 Конвенции. По его данным, доступ к Интернету в стране имеет лишь около 29% населения. В то же время, хотя в уведомлении были указаны дата и место общественного обсуждения отчета о влиянии АЭС на окружающую среду, краткая информация об ОВОС (на стр. 3–5 местной газеты) и сведения о том, где и когда можно получить полный текст отчета об ОВОС, в нем не было указано, куда люди могут направить свои замечания или какой орган будет отвечать за принятие решений.

37. Соответствующая сторона заявляет, что уведомление общественности о запланированном мероприятии, процедуре ОВОС и возможностях участия в об-

суждениях было размещено в Интернете 17 июня 2005 года и что Интернет используется в стране очень широко. Кроме того, уведомление было опубликовано не только в местной "Островецкой правде", но и в центральных газетах ("Республика" и "Советская Белоруссия") и в областной газете ("Гродненская правда"). В уведомлении содержалась вся предписанная Конвенцией информация.

38. Помимо этого, 9 сентября 2009 года Краткая информация об ОВОС и Предварительный отчет об ОВОС по АЭС (см. пункт 20 b) выше) были выложены в Интернете. С большей частью проектной документации можно было ознакомиться на вебсайтах соответствующих органов. Таким образом, общественность получила уведомление и соответствующую документацию на национальном, региональном и местном уровнях.

Участие общественности на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов (статья 6, пункт 4)

39. Автор сообщения утверждает, что общественные обсуждения начались позднее, когда большинство вариантов уже были закрыты, и что соответствующее государство не выполнило требования пункта 4 статьи 6: общественности не было предоставлено никаких возможностей обсудить альтернативы строительству АЭС, выбор технологий или местоположения объекта.

40. По мнению соответствующего государства, утверждения о нарушении пункта 4 статьи 6 не имеют под собой оснований. Краткая информация об ОВОС и Предварительный отчет об ОВОС содержат полную информацию об альтернативных источниках энергии, альтернативных ядерных технологиях и альтернативных площадках и т.д. Предложения были внесены после изучения всех вариантов с учетом природных, техногенных факторов и соображений безопасности населения. В частности, выбор местоположения, который не был окончательным, был сделан по итогам тщательного изучения 74 площадок. Кроме того, строящаяся в настоящее время дорога (приложение 7 к сообщению, см. пункт 21 выше) не является частью проекта АЭС, а сооружается в рамках другого транспортного проекта.

Доступ к информации, относящейся к процессу принятия решений (статья 6, пункт 6)

41. Автор сообщения утверждает, что соответствующая сторона нарушила требования пункта 6 статьи 6 Конвенции, поскольку Краткая информация об ОВОС, являющаяся основным документом, позволяющим общественности разобраться в проекте, была посвящена лишь двум вопросам (альтернативному местоположению и социально-экономическим преимуществам), а представленный общественности отчет об ОВОС был намного короче (примерно 135 страниц), чем так называемый полный отчет об ОВОС (около 1 000 страниц), который общественность так и не увидела.

42. Соответствующая сторона не согласна с обвинениями в нарушении указанного положения, поскольку полный Предварительный отчет об ОВОС является очень объемным документом, и общественности было предложено ознакомиться с ним в Минске и Островеце, а Краткая информация об ОВОС так или иначе содержала все те же разделы, что и Предварительный отчет об ОВОС. Помимо этого, соответствующая сторона отмечает, что в соответствии с национальным законодательством исследования, проводившиеся с целью выбора места строительства, и полный отчет об ОВОС носили конфиденциальный характер, поскольку их подготовкой, на которую было израсходовано немало

средств, занимались частные структуры. Вот почему при обсуждении проекта с должностными лицами из соседних стран их вниманию предлагалась лишь электронная версия полного отчета, но не разрешалось делать копий.

Возможность представить замечания (статья 6, пункт 7)

43. Автор сообщения утверждает, что процедура участия общественности не отвечала требованиям пункта 7 статьи 6 Конвенции в силу следующих причин:

а) состоялись лишь одни общественные слушания, которые были организованы в небольшом городке и в которых не смогли принять участие национальные НПО и жители Минска. Первоначально слушания были объявлены "местными", а за несколько дней до проведения им был присвоен "национальный" статус;

б) общественные слушания проводились в рабочий день (в пятницу) в рабочее время (с 10.00 до 17.00), что не позволило многим желающим принять в них участие;

в) регистрация участников должна была проходить с 10.00 до 12.00, однако в 10.10 помещение уже было заполнено представителями трудовых коллективов, которые зарегистрировались заранее. Это помешало и фактически воспрепятствовало участию в слушаниях НПО;

г) представителям зарегистрировавшихся НПО не позволялось высказывать свое мнение или распространять материалы. Например, НПО заготовили примерно 100 экземпляров материалов с критикой ОВОС, все из которых были конфискованы во время слушаний. Кроме того, представителям НПО для выступления предоставлялось лишь по три минуты.

44. Соответствующая сторона не согласна с обвинениями в несоблюдении требований пункта 7 статьи 6 и заявляет, что все заинтересованные лица могли принять участие в слушаниях и высказать свою точку зрения. Она добавляет к этому, что помимо слушаний в Островце 9 октября 2009 года (см. пункт 20 d) выше), в которых приняли участие примерно 800 человек, Предварительный отчет об ОВОС обсуждался с сотрудниками свыше 1 670 компаний и учреждений и с 70 общественными организациями и что в этих обсуждениях приняли участие в общей сложности 182 670 человек; а также что общественный координационный экологический совет при Министерстве окружающей среды (в его состав входят представители 18 крупнейших общественных экологических ассоциаций и организаций Беларуси) также рассмотрел результаты ОВОС на своем заседании 17 сентября 2009 года).

45. По мнению соответствующей стороны, островецкие слушания были организованы в полном соответствии с требованиями Конвенции:

а) место их проведения было выбрано таким образом, чтобы обеспечить максимально широкое участие местного населения;

б) на практике общественные слушания во многих странах проходят в рабочие часы;

в) после регистрации участникам было предложено заполнить анкету (приложение 1 к ответу соответствующей стороны), в которой они могли сформулировать свои замечания и указать, желают ли они выступить в ходе слушаний;

- d) для представителей общественных экологических организаций были специально зарезервированы места, причем последствия высокой явки ощутили на себе и должностные лица министерств;
- e) в фойе и снаружи были установлены большие экраны, на которых транслировалась процедура слушаний;
- f) по белорусскому законодательству ответственность за обеспечение участия общественности в слушаниях несет эксплуатирующая организация, которая по своему усмотрению решает, разрешать распространение печатных материалов в ходе слушаний или нет. В данном случае эксплуатирующая организация не пожелала, чтобы в ходе островецких слушаний распространялись какие-либо материалы. Как бы то ни было, критические материалы НПО к этому времени уже получили широкую огласку;
- g) недостаток времени не позволил предоставить слово всем желающим. Для того чтобы дать выступить максимальному числу людей, слушания были продлены на два часа;
- h) с учетом значимости проекта и того внимания, которое он привлек, срок подачи замечаний был увеличен. Все замечания общественности будут рассматриваться официальными органами на этапе экспертизы;
- i) с октября 2009 года Орхусский центр регулярно проводит в Министерстве окружающей среды неофициальные встречи с общественностью.

Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики (статья 7)

46. Автор сообщения утверждает, что соответствующая сторона не выполнила требования статьи 7 Конвенции, поскольку она не сделала ничего для обеспечения участия общественности в выработке планов, программ и политики в области атомной энергии. В частности, автор сообщения считает, что по смыслу статьи 7 Концепция энергетической безопасности 2005 года представляет собой политику, а Директива от 14 июня 2007 года, Указ № 565 от 12 ноября 2007 года и Постановление № 1 Совета Безопасности от 15 января 2008 года, подписанное Президентом 31 января 2008 года – планы или программы (см. пункты 17–18 выше) вне зависимости от того, что они не именуется "политикой", "планом" или "программой". Эти нормативные акты были приняты высшими органами исполнительной власти для осуществления будущих ядерных проектов, причем об их принятии общественность не информировалась.

47. Соответствующая сторона не согласна с утверждениями автора: общественность надлежащим образом информировалась об этих нормативных актах в печатных и электронных СМИ и активно участвовала в принятии всех решений, касающихся будущих планов развития энергетического сектора страны. Проводились социологические опросы для изучения общественного мнения в этой связи, а также встречи с работниками государственных и частных предприятий и с представителями местных органов управления. Что касается, в частности, принятого в 2008 году Постановления № 1, касающегося подготовки к сооружению АЭС, то была организована масштабная информационная кампания и мнению общественности уделялось должное внимание (см. также приложение 2 к ответу соответствующей стороны с перечнем полученных замечаний и вопросов).

48. Помимо этого, Конституция и соответствующее законодательство позволяют общественности в любой момент инициировать референдум по вопросу строительства АЭС и концепции развития атомной энергетики.

Участие общественности в подготовке нормативных положений (статья 8)

49. Автор сообщения утверждает, что Положение 2009 года (см. пункт 15 b) выше) представляет собой решение по смыслу статьи 8 Конвенции и что, не опубликовав проект Положения 2009 года и не предоставив общественности возможность высказать по нему свои замечания, соответствующая сторона нарушила требования статьи 8 Конвенции.

50. Соответствующая сторона не согласна с этими утверждениями. Во-первых, по ее мнению, такие нормативно-правовые акты процессуального характера не оказывают никакого влияния на окружающую среду и поэтому не подпадают под действие статьи 8 Конвенции. Тем не менее соответствующая сторона утверждает, что все проекты нормативных актов, как правило, размещаются в Интернете на сайтах различных государственных органов и Национального центра правовой информации, чтобы ознакомить с ними общественность и учесть ее замечания.

Использование средств правовой защиты

51. Автор сообщения утверждает, что национальные суды не обеспечивают достаточную защиту прав общественности в стране.

52. Отказ государственного органа предоставить экологическую информацию может быть обжалован в вышестоящий государственный орган или в суд (статья 74.4 Закона об охране окружающей среды). Этот первый вариант не может быть использован в том случае, когда информационный запрос подается в вышестоящее подразделение органа. Второй вариант включает в себя две возможности в зависимости от того, кто является сторонами спора или каков его предмет: иски, поданные в связи с незаконным отказом официальных органов предоставить информацию, рассматриваются судами общей юрисдикции, а иски, поданные в связи с отказом коммерческих или иных частных структур, рассматриваются хозяйственными судами.

53. Автор сообщения не воспользовался ни одной из вышеперечисленных процедур обжалования для получения доступа к информации, поскольку во время переписки (см. пункт 19 выше) он не знал, что предоставленная информация была недостоверной. В любом случае судебное производство занимает очень много времени, и до его завершения процесс осуществления проекта зайдет очень далеко.

54. Кроме того, НПО "Экодом" подала иск в островецкий суд общей юрисдикции в связи с отказом Дирекции строительства атомной электростанции предоставить запрошенный полный текст отчета об ОВОС (см. пункт 19 d) выше). В своем исковом заявлении НПО "Экодом" сослалась на соответствующие положения Конвенции (статья 4) и ходатайствовала перед судом заставить Дирекцию предоставить запрошенный полный отчет об ОВОС. 22 марта 2010 года суд отказал в рассмотрении иска на том основании, что спор между Дирекцией и НПО носит экономический характер и должен рассматриваться в хозяйственном суде. Организация "Экодом" обжаловала это решение в гродненском областном суде, который впоследствии также отклонил апелляцию.

55. 29 апреля 2010 года "Экодом" и представитель общественности, выступающий в личном качестве, подали иск в островецкий суд общей юрисдикции

по тому же вопросу. 16 июня 2010 года суд отказался рассматривать иск на том же основании, что и в марте 2010 года. В отношении жалобы физического лица суд постановил, что, поскольку оно не выдвинуло собственных требований, отдельное решение не требуется. Истцы обжаловали это решение в гродненском областном суде. Слушание было назначено на 21 июля 2010 года. Никакой дополнительной информации в этой связи Комитету представлено не было.

56. 1 июля 2009 года украинская НПО "Экоклуб" обратила на тему АЭС внимание участников Комитета по осуществлению Конвенции Эспо.

III. Рассмотрение и оценка Комитетом

Правовая основа и пределы рассмотрения дела Комитетом

57. Орхусская конвенция была подписана Беларусью 16 декабря 1998 года и вступила в силу для этой страны 30 октября 2001 года.

58. Просьбы предоставить информацию, упомянутые в сообщении, касаются "экологической информации" по смыслу пункта 3 статьи 2 Конвенции, а процедура принятия решения о строительстве АЭС в соответствии с положениями статьи 6 Конвенции предполагает участие общественности, поскольку речь идет о деятельности, упоминаемой в пункте 1 а) статьи 6 Конвенции (в совокупности с приложением I к Конвенции).

59. В сообщении содержится как информация о конкретных случаях несоблюдения требований Конвенции, так и утверждения о ее общем невыполнении. Что касается утверждений об общем невыполнении Конвенции, Комитет отмечает, что, хотя в своих выводах и рекомендациях в связи с сообщением АССС/С/2009/37 он указывал на несоответствие существовавшей в 2009 году в Беларуси системы пункту 1 статьи 3 Конвенции в совокупности с рядом других ее положений, в ходе официальных дискуссий он был проинформирован о тех изменениях, которые вносятся в белорусские правовые нормы, регулирующие участие общественности. Комитет считает преждевременным и неоправданным с точки зрения рассматриваемого дела, касающегося строительства АЭС, подробно анализировать продолжающееся совершенствование законодательства.

60. В силу этих причин Комитет принимает решение сосредоточить внимание на информации о конкретных случаях нарушения требований Конвенции. В то же время он считает полезным высказать некоторые общие замечания о применимой нормативно-правовой основе в целом.

61. Помимо этого, в сообщении содержатся утверждения о несоблюдении требований статей 6, 7 и 8 Конвенции. Комитет хотел бы сосредоточить свое внимание на статье 6. В то же время Комитет подчеркивает, что вытекающие из статьи 8 обязательства имеют отношение ко всем нормативным актам, которые могут оказывать существенное влияние на окружающую среду и к которым следует относить акты, регулирующие процедуру утверждения деятельности по итогам экологической оценки, а также участие общественности в решении природоохранных вопросов.

Замечания, касающиеся общей нормативно-правовой основы

62. Не рассматривая общую нормативно-правовую основу, Комитет хотел бы сделать следующие замечания общего характера. Разграничение "национальной" и "местной" деятельности для целей участия общественности в принятии решений само по себе не противоречит требованиям Конвенции. В то же время

присвоение проекту "национального" или "местного" статуса относится к ведению органов государственной власти, а не эксплуатирующей организации. Кроме того, проект такого масштаба, как сооружение рассматриваемой АЭС, способный оказать огромное влияние на окружающую среду, ни в коем случае не может утверждаться на основе коллегиальных процедур исключительно на местном уровне.

63. Более того, с учетом выводов и рекомендаций по сообщению АССС/С/2009/37 Комитет отмечает, что по вопросу использования коллегиальных процедур при утверждении ядерных проектов существуют разные мнения. Вот почему крайне важно, чтобы, внося изменения в свое законодательство, подзаконные акты и другие нормы, соответствующая сторона обеспечила совместимость и согласованность между общей нормативной основой участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности и основой ее участия в принятии решений по ядерным проектам. Помимо этого, соответствующей стороне следует обеспечить, чтобы после внесения таких изменений нормативно-правовая основа четко указывала, какие решения считаются окончательными, разрешающими осуществление той или иной деятельности, по смыслу пункта 9 статьи 6 Конвенции.

64. В контексте вышесказанного, подчеркивая свои выводы по сообщению АССС/С/2009/37 относительно процессуальной роли эксплуатирующей организации, Комитет отмечает, что предоставление органам, ответственным за принятие решений (в том числе органам, утверждающим выводы экспертизы), лишь резюме замечаний, высказанных общественностью, не согласуется с Конвенцией. Конвенция требует, чтобы такие органы получали всю информацию о замечаниях общественности (вне зависимости от того, согласилась с ними эксплуатирующая организация или нет).

Притеснения (статья 8, пункт 3)

65. Обвинения в притеснениях являются достаточно серьезными, и если предполагаемые факты подтверждаются, речь будет идти о притеснениях по смыслу пункта 8 статьи 3, а, следовательно, и о нарушении положений Конвенции. В то же время, основываясь на представленной ему информации, Комитет не мог достаточно точно определить, что же происходило на самом деле, и поэтому он воздерживается от формулирования своих выводов по данному вопросу.

Доступ к информации (статья 4)

66. Утверждения о несоблюдении соответствующей стороной пункта 1 статьи 4 (см. пункты 29–33 выше) касаются точности предоставленной информации и формы, в которой та была представлена. Комитет отмечает, что во всех случаях власти надлежащим образом представили ответы в течение одного месяца.

67. Комитет признает, что не все представленные сведения, касающиеся фактов и толкования Конвенции, являются точными и полными. В то же время представленная информация, возможно, отражает нынешний уровень знаний органов власти. Формулировки запросов предполагали определенную интерпретацию фактов, и полученные ответы содержали такую интерпретацию. Таким образом, власти представили имевшуюся в их распоряжении на тот момент информацию, и ничто не указывает на то, что они сознательно предоставили неполные или неточные сведения. Таким образом, в этих случаях Комитет не считает, что соответствующая сторона нарушила требования пункта 1 статьи 4 Конвенции.

**Доступ к информации в запрошенной форме (статья 4, пункт 1 b),
в совокупности со статьей 6, пунктом 6)**

68. Что касается доступа к полному тексту отчета об ОВОС, Комитет понимает ситуацию таким образом, что с этим документом можно было ознакомиться лишь в стенах Дирекции и что в получении электронной копии отчета было отказано в целях защиты экономических интересов эксплуатирующей организации.

69. Подчеркивая, что общеэкономические интересы сами по себе не являются достаточным основанием для разумного ограничения доступа к экологической информации, и считая, что соответствующая сторона не смогла убедительно сослаться ни на одно из предусмотренных в пункте 4 статьи 4 изъятий для обоснования ограничения доступа к этой информации и того, что значительная часть этой информации не была доступна в запрошенной форме, Комитет обращает внимание на свои выводы по сообщению АССС/С/2009/36 (пункты 60-61), в которых, признавая, что в пункте 6 статьи 6 речь идет о "доступе ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений, ...в целях ее изучения", он отметил также, что пункт 1 статьи 4 требует предоставлять "копии" экологической информации. По мнению Комитета, такое предписание на счет "копий", по сути, означает, что вся документация должна быть доступна недалеко от места проживания лиц, запрашивающих информацию, или полностью в электронной форме, если такие лица проживают в другом городе или поселке. Согласно фактам рассматриваемого дела, с информацией можно было ознакомиться лишь в здании Дирекции в Минске без права копирования. В силу этого Комитет считает, что соответствующая сторона нарушила требования пункта 6 статьи 6 и пункта 1 b) статьи 4 Конвенции.

**Адекватное, своевременное и эффективное уведомление общественности
(статья 6, пункт 2)**

70. В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/37 (пункты 83–86 и пункт 104 b)) Комитет пришел к выводу о том, что белорусское законодательство недостаточно четко определяет порядок уведомления общественности и не обеспечивает адекватное, своевременное и эффективное участие общественности в принятии решений, как того требует пункт 2 статьи 6 Конвенции.

71. Что касается проекта строительства АЭС, 31 июля 2009 года на вебсайтах трех государственных органов (см. подпункты а) и b) пункта 20 выше) было временно размещено уведомление о проведении общественных слушаний осенью 2009 года. Позднее в том же году, 9 сентября 2009 года, в печатных СМИ национального и местного значения и в Интернете (на вебсайтах соответствующих государственных органов, таких как министерства окружающей среды и энергетики) было размещено уведомление о проведении общественных слушаний 9 октября 2009 года.

72. Проанализировав уведомления общественности (см. приложения 5 и 6 к сообщению), Комитет пришел к выводу, что эти уведомления содержат большинство элементов, предписываемых пунктом 2 статьи 6 Конвенции, в том числе краткое описание планируемой деятельности (местоположение объекта, потенциальные трансграничные последствия, график работ, сроки подготовки документации по ОВОС и проведения общественных слушаний), координаты контактного центра для общественности (куда можно направить замечания) и сведения о процедуре участия (сроки, отводимые для участия, консультаций и представления замечаний, а также места, где представители общественности могут ознакомиться с документацией по ОВОС (например, на вебсайтах госу-

дарственных органов и офисе предприятия, отвечающего за строительство АЭС в Островце)).

73. Комитет отмечает, что уведомление было размещено в Интернете, а также в центральных ("Республика" и "Советская Белоруссия") и местных печатных СМИ ("Островецкая правда" и "Гродненская правда"). Что касается пользования Интернетом, согласно статистике, показатель проникновения Интернета в стране по состоянию на июнь 2010 года составлял 46,2%⁶ и был самым высоким среди в государств Содружества Независимых Государств после Российской Федерации. Кроме того, Интернет широко используется в городских районах, где проживает 75% (2010 год) населения страны⁷. То, что уведомление было опубликовано в местной прессе, а с проектной документацией можно было ознакомиться в Островце, компенсирует недостаточную распространенность Интернета в сельских районах. В силу этих причин Комитет не уверен в том, что соответствующая сторона нарушила требования пункта 2 статьи 6.

74. В то же время Комитет отмечает, что общественность не была информирована надлежащим образом, поскольку помимо Предварительного отчета об ОВОС (объемом примерно в 100 страниц), который был представлен общественности, существовала и полная версия отчета об ОВОС (объемом свыше 1 000 страниц). В этой связи Комитет считает, что соответствующая сторона не выполнила требования пункта 2 d) vi) статьи 6 Конвенции.

Участие общественности на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов (статья 6, пункт 4)

75. Особенности нормативно-правовой основы и факты рассматриваемого дела таковы, что участие общественности в процессе должно было начаться после выбора места строительства. Из представлений соответствующей стороны, а также из писем Министерства энергетики от 1 июня 2007 года, 8 мая 2008 года и 13 января 2009 года (см. приложения 2, 3 и 4 к сообщению) следует, что проведение углубленной оценки и технико-экономического обоснования, включая выбор места строительства, началось еще в 2007 году (см. информацию от 1 июня 2007 года в приложении 2). При этом был принят ряд решений, закладывающих нормативную базу для осуществления проекта (см. пункт 18 выше).

76. Общественность участвовала в рассмотрении вопросов строительства АЭС в рамках процедуры ОВОС, проводимой эксплуатирующей организацией. В этой связи встает вопрос о том, достаточно ли широко привлекалась общественность на этом этапе с учетом того, что проект осуществлялся, по крайней мере, с 2007 года, площадка под объект была выбрана и эксплуатирующая организация, открывшая свою контору неподалеку от этого места (где можно было ознакомиться с документацией), назначена. Судя по всему, возможность отказа от строительства АЭС в данном конкретном месте больше не обсуждалась.

77. Как отмечалось ранее (выводы по сообщению АССС/С/2006/16, поданному в отношении Литвы, ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.6, пункт 71, и выводы по сообщению АССС/С/2006/17, поданному в отношении Европейского сообщества, ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.10, пункт 51), требование в отношении обеспечения участия общественности на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, следует в первую очередь анализи-

⁶ Internet World Stats на сайте <http://www.internetworldstats.com> (последний просмотр 12 мая 2011 года).

⁷ CIA World Factbook на сайте <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bo.html> (последний просмотр 12 мая 2011 года).

ровать под углом зрения концепции поэтапного принятия решений, когда на каждом этапе принятия решений с общественностью обсуждаются и отбираются конкретные варианты, а на каждом последующем этапе принятия решений различные возможности рассматриваются лишь в рамках уже выбранного на предыдущем этапе варианта. Таким образом, в свете конкретных потребностей той или иной страны и вопроса, по которому принимается решение, каждая сторона имеет определенную свободу выбора вариантов для обсуждения на каждом этапе принятия решений. На этих этапах могут в соответствии со статьей 7 Конвенции (планы, программы и политика) последовательно приниматься различные стратегические решения и в соответствии со статьей 6 Конвенции – различные отдельные решения, определяющие базовые параметры и местоположение конкретного объекта, его технические характеристики и, наконец, его технологические особенности, связанные с конкретными экологическими стандартами. В каждом случае, когда требуется участие общественности, она должна привлекаться на самом раннем этапе процедуры, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда ее участие может быть эффективным.

78. Комитету не были представлены доказательства того, что общественность привлекалась – в форме, предусмотренной Конвенцией, – к предыдущим процедурам принятия решений о необходимости сооружения АЭС и выборе места ее строительства. После того как решение о разрешении строительства в Островецком районе было принято без участия общественности, привлечение общественности к последующим этапам ни в коем случае нельзя принимать за соблюдение требования пункта 4 статьи 6, обеспечить участие общественности на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов (см. также выводы по сообщению АССС/С/2005/12, поданному в отношении Албании, ЕСЕ/МР.РР/С.1/2007/4/Add.1, пункт 79; и выводы по сообщению АССС/С/2009/41, ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.3, пункты 61–63). Это касается даже тех случаев, когда процедура ОВОС осуществляется в полном объеме. Участие общественности лишь на этапе оценки влияния проекта строительства АЭС на окружающую среду, в рамках которого были проведены одни слушания 9 октября 2009 года, фактически свело ее вклад к предложениям о том, как ограничить экологические последствия строительства АЭС, и не позволило общественности повлиять на решение о выборе площадки под строительство АЭС, поскольку это решение уже было принято. В этой связи Комитет считает, что соответствующая сторона нарушила требования пункта 4 статьи 6 Конвенции.

Доступ к информации, относящейся к процессу принятия решений (статья 6, пункт 6)

79. Смысл пункта 6 статьи 6 Конвенции заключается в том, чтобы предоставить заинтересованной общественности возможность подробно изучить актуальную информацию и сделать ее участие взвешенным, а следовательно, и эффективным. Хотя активное распространение некоторых документов посредством их публикации в газетах (в рассматриваемом деле речь идет о публикации Краткой информации об ОВОС, которая не является техническим резюме отчета об ОВОС), безусловно, следует приветствовать, требования данного положения Конвенции можно выполнить лишь в том случае, если открыть доступ ко всем документам, которые могут повлиять на принятие решений.

80. Комитет обращает внимание на свои выводы по вопросу о доступе к информации, содержащиеся в пунктах 68 и 69 выше. Кроме того, неинформирование общественности о возможностях ознакомиться с полным текстом отчета об

ОВОС при размещении уведомлений в соответствии с пунктом 2 статьи 6 и информирование ее о существовании этого документа лишь во время слушаний на практике лишает общественность ее права, предусмотренного в пункте 6 статьи 6 Конвенции. Таким образом, Комитет считает, что, своевременно не информировав общественность о возможности ознакомиться с полным текстом отчета об ОВОС – важнейшим документом, содержащим важные сведения о предлагаемом проекте, – сторона нарушила требования пункта 6 статьи 6 Конвенции.

Возможность представить замечания (статья 6, пункт 7)

81. Пункт 7 статьи 6 призван обеспечить, чтобы процедуры участия общественности позволяли ей представить любые замечания, информацию, анализ или мнения. Актуальность таких замечаний для планируемой деятельности оценивает сама общественность.

82. В рассматриваемом деле представителям общественности мешали представить свои замечания и знакомить с ними участников слушаний. По утверждению соответствующей стороны, эксплуатирующая организация/организатор слушаний не были согласны с содержанием этих материалов. На данном этапе Комитет хотел бы, во-первых, повторить свой вывод по сообщению АССС/С/2009/37 (пункт 104 d)), согласно которому, возлагая ответственность за проведение слушаний, в том числе за сбор замечаний, на эксплуатирующие организации, а не на соответствующие государственные органы, белорусская нормативно-правовая основа не соответствует требованиям пункта 7 статьи 6 Конвенции. Кроме того, хотя ни одно из положений Конвенции не мешает организаторам слушаний упорядочивать распространение документации во время слушаний, они не имеют никакого права по своему усмотрению решать, разрешать ли представителям общественности высказывать свои замечания, представлять в их подтверждение письменные документы и распространять их во время слушаний или нет.

83. Что касается времени проведения общественных слушаний, Комитет считает, что проведение всего лишь одних слушаний в рабочий день в рабочее время фактически ограничивает возможность общественности принять в них участие и высказать свои замечания. При необходимости провести лишь одни слушания в рабочий день и в рабочее время соответствующей стороне следовало бы принять меры к тому, чтобы люди, не имеющие возможности присутствовать на слушаниях в силу занятости на работе, могли принять в них участие каким-либо иным способом, например дав им возможность просмотреть их в записи и представить свои замечания позднее.

84. Тот факт, что до состоявшихся 9 октября 2009 года слушаний значительному числу работников частных и государственных предприятий была предоставлена возможность обсудить Предварительный отчет об ОВОС и что Отчет об ОВОС рассматривался также общественным координационным экологическим советом, нельзя признать достаточным. В этой связи Комитет хотел бы подчеркнуть, что обсуждения в закрытом формате (например, в рамках определенных профессиональных групп или трудовых коллективов) или в консультативных группах с ограниченным числом участников нельзя с точки зрения Конвенции рассматривать как участие общественности, и такие обсуждения не могут подменить процедуру, предусмотренную в статье 6 Конвенции. Для того чтобы удовлетворять требованиям статьи 6, такая процедура должна быть в принципе открыта для всех заинтересованных представителей общественности, в том числе для НПО, причем ограничения могут устанавливаться лишь по тех-

ническим причинам на основе объективных критериев, которые не могут быть дискриминационными по своему характеру.

85. В силу этих причин Комитет считает, что в деле об АЭС соответствующая сторона нарушила требования пункта 7 статьи 6 Конвенции, причем это связано главным образом с системными проблемами, уходящими корнями в прежнее законодательство, о которых говорилось в выводах по сообщению АССС/С/2009/37.

Доступ к правосудию (статья 9, пункт 1)

86. Несмотря на отсутствие конкретных жалоб, касающихся доступа к правосудию, в свете информации об использовании внутренних средств правовой защиты (пункты 51–56) Комитет отмечает, что квалификация поданных судебных исков как носящих экономический характер и вызванная этим необходимость их рассмотрения на основе правил, применимых к хозяйственным спорам, может ограничить реальный доступ к правосудию в нарушение требования пункта 1 статьи 9 Конвенции. В этой связи Комитет хотел бы обратить внимание соответствующей стороны на эту ситуацию, требующую особого внимания.

IV. Выводы и рекомендации

87. С учетом вышесказанного Комитет утверждает выводы и рекомендации, которые излагаются ниже.

A. Основные выводы в отношении несоблюдения

88. Что касается общей нормативно-правовой основы, Комитет напоминает свои выводы по сообщению АССС/С/2009/37 и высказывает следующие замечания:

а) процедуры участия общественности в принятии решений по вопросам использования атомной энергии остаются весьма неопределенными (пункт 63);

б) сохраняется неясность в вопросе о том, какие решения считаются окончательными, разрешающими осуществление той или иной деятельности по смыслу пункта 9 статьи 6 Конвенции (пункт 63);

с) что касается роли эксплуатирующей организации, тот факт, что органу, ответственному за принятие решения (в том числе органам, формулирующим выводы экспертизы) предоставляется лишь резюме высказанных общественностью замечаний, не согласуется с требованиями Конвенции (пункт 64).

89. В отношении АЭС Комитет считает, что соответствующая сторона:

а) предоставляя доступ к полной версии отчета об ОВОС лишь в здании Дирекции АЭС в Минске и не позволяя делать его копии, нарушила требования пункта 6 статьи 6 и пункта 1 b) статьи 4 Конвенции (пункт 69);

б) не проинформировав надлежащим образом общественность о том, что помимо общедоступного отчета об ОВОС объемом в 100 страниц существует и полная версия отчета (объемом свыше 1 000 страниц), нарушила требования пункта 2 d) vi) статьи 6 Конвенции (пункт 74);

с) разрешив участие общественности лишь на этапе оценки влияния АЭС на окружающую среду, организовав с этой целью лишь одни слушания, фактически сведя ее вклад к предложениям о том, как можно ограничить экологические последствия строительства АЭС, и не позволив общественности повлиять на решение о выборе места строительства АЭС (поскольку это решение уже было принято), нарушила требования пункта 4 статьи 6 Конвенции (пункт 78);

d) своевременно не проинформировав общественность о возможности ознакомиться с полным текстом отчета об ОВОС, нарушила требования пункта 6 статьи 6 Конвенции (пункт 80);

e) ограничив возможность представителей общественности представить свои замечания, нарушила требования пункта 7 статьи 6 Конвенции (пункт 85).

В. Рекомендации

90. Действуя в соответствии с пунктом 36 b) приложения к своему решению I/7 и принимая во внимание согласие соответствующей стороны на принятие Комитетом меры, предусмотренной в пункте 37 b) приложения к решению I/7, Комитет рекомендует соответствующей стороне:

a) при внесении изменений в свое законодательство, подзаконные акты и другие нормы принимать во внимание рекомендации Комитета по сообщению АССС/С/2009/37 в отношении общей нормативно-правовой основы, а также обеспечивать совместимость и согласованность общеправовой основы участия общественности в принятии решений по конкретным проектам (общее законодательство об ОВОС) и основой ее участия в принятии решений по ядерным проектам;

b) обеспечить, чтобы после внесения таких изменений в нормативно-правовой основе четко определялось, какие решения считаются окончательными, разрешающими осуществление той или иной деятельности, а также их обнародование в соответствии с требованиями пункта 9 статьи 6 Конвенции;

c) обеспечить, чтобы замечания общественности (вне зависимости от того, согласилась с ними эксплуатирующая организация или нет) в полном объеме представлялись органам, ответственным за принятие решений (в том числе органам, отвечающим за проведение экспертизы);

d) принять практические и иные меры к тому, чтобы общественность могла принимать участие в разработке экологических планов и программ;

e) организовать подготовку должностных лиц, помогая им лучше понять требования Конвенции, а также обеспечить получение ими надлежащей информации, с тем чтобы не допустить распространения неточных сведений.