

Защита окружающей среды

Все в ваших руках

Краткое руководство по Орхусской конвенции



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Защита окружающей среды

Все в ваших руках

Краткое руководство по Орхусской конвенции





“Этот договор предусматривает мощную защиту двоякого характера для окружающей среды и прав человека, которая может помочь нам в решении многих мировых проблем, начиная от изменения климата и утраты биоразнообразия и заканчивая загрязнением воздуха и воды. А заложенный в Конвенции важнейший принцип участия общественности помогает обеспечивать подотчетность правительств”.

Пан Ги Мун,

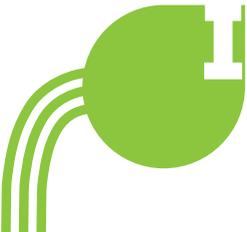
Генеральный секретарь
Организации Объединенных Наций



СОДЕРЖАНИЕ

I. СОЗДАНИЕ КОМФОРТНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	5
Уникальные принципы и механизмы	8
II. ОТ РИО К ОРХУСУ – ПУТЕШЕСТВИЕ ВО ВРЕМЕНИ	11
III. ТРИ СТЕПЕНИ ЗАЩИТЫ – ВАШИ ПРАВА ПО КОНВЕНЦИИ	15
Право на доступ к экологической информации	15
Право на участие	19
Право на эффективный доступ к правосудию	23
IV. УКРЕПЛЕНИЕ КОНВЕНЦИИ	25
Как обеспечивается осуществление и соблюдение Конвенции	25
В одном темпе с тенденциями охраны окружающей среды	30
Ключевые участники повседневной жизни Конвенции	32





СОЗДАНИЕ КОМФОРТНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ



Возьмите паузу

Прежде чем читать дальше, остановитесь. Посмотрите вокруг. Сделайте вдох. Прислушайтесь.

Ваше внимание переключилось на окружающую среду – обстановку и условия, в которых вы живете.

А теперь предлагаем вам узнать, как можно лично влиять на окружающую вас среду, чтобы она оставалась здоровой и безопасной для вас и для будущих поколений.

Хрупкое равновесие

Мы редко задумываемся об окружающей среде, считая, что она никогда не изменится. Однако она меняется непрерывно: по мере развития городов и населенных пунктов строятся новые дороги, сооружаются новые аэропорты, порты и установки для очистки сточных вод. Все более интенсивно ведется сельское хозяйство и производство продуктов питания, а это иногда создает опасность для окружающей среды.

Вся эта деятельность сказывается на окружающей нас природной среде. Осваиваются или искусственно создаются новые территории. Исследуются или осваиваются все новые источники энергии и природные ресурсы. А появляющиеся в процессе этих изменений отходы и выбросы требуют безопасной ликвидации.

При грамотном планировании и сотрудничестве со всеми затрагиваемыми людьми такие изменения могут сделать лучше не только нашу жизнь, но и жизнь будущих поколений. Однако порой развитие чревато серьезными экологическими проблемами и необратимым ухудшением окружающей среды. А это может быть крайне опасно для здоровья, безопасности и качества жизни человека.

Орхусская конвенция, полное название которой звучит как “Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды”, – уникальное международное соглашение, которое помогает предупреждать такие опасности. Она дает вам целый ряд прав, а на правительства стран и их государственные органы накладывает четкие обязательства защищать среду, в которой вы живете, и изменять мир в лучшую сторону. Конвенция наделяет вас и окружающих вас людей правом жить в такой среде, которая защищает и поддерживает ваше здоровье и благополучие.

ЦЕЛЬ КОНВЕНЦИИ

“Для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая Сторона гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями настоящей Конвенции”.

(Статья 1 Орхусской конвенции)

Она наделяет вас тремя основными правами:

Эти три основных права отражены в **трех основополагающих компонентах** Конвенции, которые взаимно усиливают друг друга и служат важнейшим механизмом обеспечения подотчетности правительств и лиц, принимающих решения.

В рамках Конвенции работают **три общерегиональные целевые группы экспертов**, которые последовательно совершенствуют и распространяют передовой опыт осуществления каждого из трех основополагающих компонентов Конвенции.

В центре внимания – три основных права

ПРАВО НА
ИНФОРМАЦИЮ



ПРАВО
НА УЧАСТИЕ



ПРАВО НА ДОСТУП К
ПРАВОСУДИЮ



Эти три основных права отражены в **трех основополагающих компонентах** Конвенции, которые взаимно усиливают друг друга и служат важнейшим механизмом обеспечения подотчетности правительств и лиц, принимающих решения.

В рамках Конвенции работают три общерегиональные целевые группы экспертов, которые последовательно совершенствуют и распространяют передовой опыт осуществления каждого из трех основополагающих компонентов Конвенции.

В центре внимания – три основных права

Орхусская конвенция дает вам право на:

О принципе трех степеней защиты можно более подробно прочесть в главе III.



Доступ к экологической информации, находящейся в распоряжении государственных органов, на основании запроса. Помимо этого, государственные органы обязаны активно собирать и распространять определенные виды экологической информации.

ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЮ



Участие в процессе принятия решений о выдаче разрешений на виды деятельности, которые могут значительно влиять на окружающую среду, а также в процессе подготовки планов, программ, политики и законодательства, связанных с окружающей средой.

ПРАВО НА УЧАСТИЕ



Доступ к правосудию по экологическим вопросам для обжалования отказа в просьбе предоставить информацию или неадекватного ее удовлетворения; опротестовывания законности плана, программы или решения в отношении той или иной деятельности; или опротестовывания действий или бездействия, противоречащих национальному законодательству об окружающей среде.

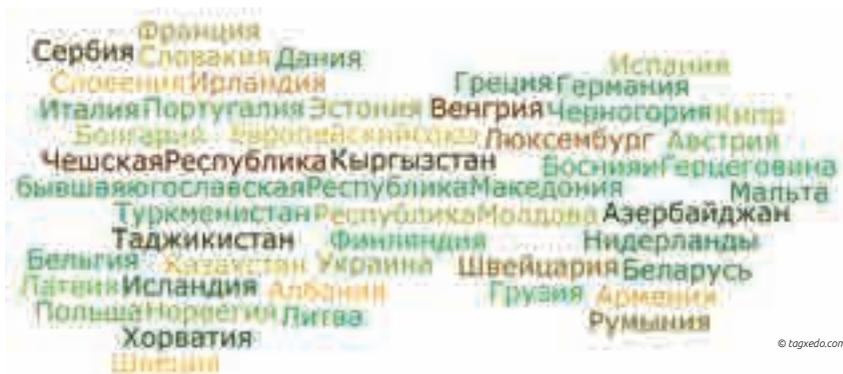
ПРАВО НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ



О принципе трех степеней защиты можно более подробно прочесть в главе III.

Укрепление демократии

Прогрессивные правительства все больше осознают, что решения по поводу окружающей среды будут экологически рациональными, только если они принимаются гласно, с участием всех сторон и ответственно. Орхусская конвенция содержит стандарты, с помощью которых правительства могут обеспечивать такой порядок принятия решений.



Стороны Орхусской конвенции

Стороной (с заглавной буквы “С”) называется страна, которая ратифицировала Конвенцию. Круг Сторон Орхусской конвенции так же многообразен, как и Европа, Кавказ и Центральная Азия, от самых богатых государств и государств, укрепляющих свою экономику за счет экспорта энергоносителей, до стран с развивающейся экономикой, которые не имеют выхода к морю и отличаются низкими уровнями доходов населения. Кроме того, Стороной Конвенции является Европейский союз. Конвенция зарекомендовала себя действенным инструментом, который позволяет отстаивать право человека на здоровую окружающую среду, воздействуя на соответствующие законодательные структуры и практику во всех странах региона. Стороны встречаются каждые три года, чтобы проконтролировать ход осуществления ими Конвенции и спланировать работу на предстоящий период.

Уникальные принципы и механизмы

Заложенные в Орхусской конвенции принципы открытости, доступа к информации, участия общественности, отсутствия дискриминации, отказа от преследования и доступа к правосудию служат основой стабильного и безопасного общества, которому легче добиться экономического процветания и экологической устойчивости.

Отсутствие дискриминации

Конвенция требует, чтобы общественность имела доступ к информации, возможность участвовать в процессе принятия решений и доступ к правосудию без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства. К общественности относятся и юридические лица, независимо от их зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности.

Долг перед нашими детьми

Орхусская конвенция устремлена в будущее. Она не только признает права и соответствующие обязательства по защите окружающей среды и прав человека сегодня, но и возлагает на нас обязанность охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений.

Развивающийся документ

Орхусская конвенция живет и развивается. Ее продолжают активно толковать, учитывая накопленный опыт применения Конвенции и принимая во внимание изменения в обществе, развитие техники и новые экологические вызовы. Принципы, лежащие в основе Конвенции, а также практические уроки ее проведения в жизнь подсказывают решения для целого ряда современных проблем в таких областях, как изменение климата, устойчивое развитие, права человека, ядерная энергия, управление водными ресурсами, переход к “зеленой” экономике, охрана окружающей среды и здоровья человека, а также искоренение нищеты.

Непрерывный контроль



Осуществление Орхусской конвенции Сторонами отслеживается непрерывно в духе совещательного и конструктивного диалога. Центральную роль в этом играет не имеющий аналогов Комитет по соблюдению Орхусской конвенции, который рассматривает сообщения о возможных нарушениях Конвенции Сторонами от отдельных лиц, неправительственных организаций (НПО) и от других Сторон. Кроме того, Стороны обязаны с регулярной периодичностью отчитываться о ходе осуществления ими Конвенции, в том числе каждые три года представляя всесторонние национальные доклады по этому вопросу на сессии Совещания Сторон. Благодаря такому непрерывному контролю права общественности на информацию, участие и доступ к правосудию остаются в числе политических приоритетов на национальном уровне и последовательно укрепляются.

Глобальный масштаб...

К Орхусской конвенции может присоединиться любая страна мира. Заложённое в ней уникальное сочетание прав и обязанностей как никогда актуально для всего мирового сообщества в эпоху, когда страны все больше зависят друг от друга.

...и важная роль на международных форумах

Стороны Конвенции обязаны продвигать ее принципы при решении вопросов, касающихся окружающей среды, в рамках международных организаций и международных процессов. Таким образом, Конвенция помогает повышать открытость и публичную подотчетность не только внутри стран, но и при принятии решений на международной арене.



ОТ РИО К ОРХУСУ – ПУТЕШЕСТВИЕ ВО ВРЕМЕНИ



Skadar Lake -
Montenegro
© Raicevic

Связь между экологическими проблемами и правами человека становится все более очевидной, начиная с 1970-х годов. Эта связь была официально признана в 1992 году на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, получившей название встречи на высшем уровне “Планета Земля”, когда правительства 178 стран приняли Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию, до сих пор считающуюся исторической. Впервые в международном документе в принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации было четко заявлено, что “экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан” и что “каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации”, право “участвовать в процессах принятия решений” и “эффективную возможность использовать” механизмы правосудия.

В 1998 году правительства государств – членов Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций приняли Орхусскую конвенцию. Она до сих пор является единственным юридически обязательным международным договором, в котором закреплён принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации. В результате этого непосредственная взаимосвязь между правами человека и защитой окружающей среды получила широкое признание. Например, Европейский суд по правам человека ссылался на Орхусскую конвенцию по целому ряду дел.

ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ ЗАКРЕПЛЯЕТ ПРИНЦИП 10 РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРСКОЙ ДЕКЛАРАЦИИ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ И РАЗВИТИЮ 1992 ГОДА

Принцип 10:

Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты.



ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ

ГОД

1992

1993 1994

1995

1996 1997

Принятие государствами-членами ЕЭК в Софии, Болгария, Руководящих принципов по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды (Софийских руководящих принципов), направленных на осуществление принципа 10

СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ МЕРЫ

Встреча на высшем уровне «Планета Земля». Принятие Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию: в принципе 10 подчеркивается, что экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан

Принятие Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенции по водам):

Конвенция включает положения об информировании общественности по вопросам охраны и использования трансграничных вод



Принятие Орхусской конвенции на четвертой конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе (Дания)

Первое совещание Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию

В Лукке, Италия, проводится первая сессия Совещания Сторон
Учреждение Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции в качестве консультативного и неконфронтационного механизма контроля за соблюдением Конвенции отдельными Сторонами
Учреждение Целевой группы по доступу к правосудию, которая призвана выполнять роль платформы для обмена информацией, опытом и надлежащей практикой, касающихся доступа к правосудию

В Алматы, Казахстан, проводится вторая сессия Совещания Сторон
Принятие Совещанием Сторон поправки к Конвенции, касающейся участия общественности в процессе принятия решений, касающихся генетических измененных организмов (поправки о ГИО)
Сессия также принимает руководство по содействию применению принципов Конвенции на международных форумах (Алматинское руководство)

В Кишиневе, Республика Молдова, проводится четвертая сессия Совещания Сторон
Принятие Кишиневской декларации, в которой признается вклад Орхусской конвенции в применение на практике принципа 10, особо подчеркивается роль, которую может сыграть Конвенция в усилиях по достижению «зеленой» экономики и надлежащего руководства, и отмечается необходимость в дальнейшей работе
Учреждение Целевой группы Орхусской конвенции по участию общественности для активизации осуществления положений Конвенции о доступе к информации

Соответствующие глобальные экологические меры

Вступление в силу Орхусской конвенции

Принятие Киевского Протокола о Регистрах выбросов и переноса загрязнителей (Протокола о РВПЗ) в качестве протокола к Орхусской конвенции

Создание Орхусского информационно-координационного механизма для обмена новостями и ресурсами посредством совместной общедоступной онлайн-базы данных

Вступление в силу Протокола о РВПЗ

Учреждение Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений, имеющей целью повышение эффективности осуществления положений Конвенции об участии общественности

Положение дел на 2014 год:
Орхусская конвенция ратифицирована 47 Сторонами, включая Европейский союз
Протокол о РВПЗ ратифицирован 33 Сторонами, включая Европейский союз
Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции получил более 90 сообщений от общественности и одно представление от Стороны и служит действенным инструментом обеспечения осуществления Конвенции

1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014

Принятие Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по водам
Протокол нацелен на охрану здоровья и благополучия человека путем совершенствования управления водохозяйственной деятельностью и становится первым международным договором, учитывающим положения Орхусской конвенции

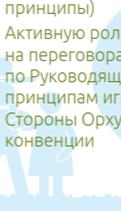
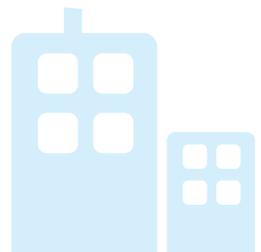
Принятие Целей развития тысячелетия после Саммита тысячелетия Организации Объединенных Наций

Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, Южная Африка

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) принимает в Бали, Индонезия, Руководящие принципы разработки национального законодательства о доступе к информации, участию общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Балийские руководящие принципы)
Активную роль на переговорах по Руководящим принципам играют Стороны Орхусской конвенции

Совет по правам человека Организации Объединенных Наций назначает нового Специального докладчика по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов

Проведение в Рио-де-Жанейро Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (Конференция «Рио+20»), на которой 192 правительства вновь подтверждают свою политическую приверженность делу устойчивого развития. Ряд стран Латинской Америки и Карибского бассейна также принимают декларацию, знаменующую собой начало процесса изучения возможностей для принятия регионального договора, посвященного принципу 10
Совет по правам человека Организации Объединенных Наций назначает первого правозащитных обязательств, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, в частности, для поощрения наилучшей практики учета прав человека при выработке экологической политики

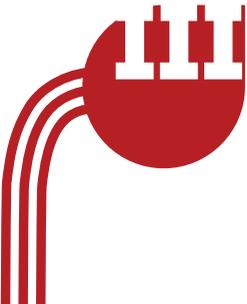




Влияние на важнейшие глобальные вопросы

Заложенные в Конвенции принципы, а также опыт ее повседневного осуществления затрагивают широкий диапазон важнейших глобальных проблем, секторов и отраслей. На этой диаграмме показаны лишь некоторые области, в которых Орхусская конвенция помогает сделать сегодняшний мир лучше.





ТРИ СТЕПЕНИ ЗАЩИТЫ – ВАШИ ПРАВА ПО КОНВЕНЦИИ



Орхусская конвенция признает ваше право на здоровую окружающую среду. Для вашего здоровья и благополучия нет ничего важнее, чем качество той среды, в которой вы живете, дышите, питаетесь, отдыхаете и работаете изо дня в день. Это касается не только вас и ваших родных сегодня, но и здоровья будущих поколений.

Вас как члена общества Конвенция наделяет правами, а на государственные органы накладывает обязательства в отношении доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Согласно Конвенции, к членам общества относятся физические или юридические лица, а также их организации, ассоциации и группы. Конвенция наделяет особыми правами лиц, которые могут затрагиваться процессом принятия решений по экологическим вопросам или имеют заинтересованность в этих вопросах, а также экологические неправительственные организации. Центральное место в Орхусской конвенции занимают три права, которые отражены в трех основополагающих компонентах Конвенции. Это:

1. право на доступ к экологической информации;
2. право участвовать в процессах принятия решений по экологическим вопросам;
3. право на доступ к правосудию по экологическим вопросам.

Основные обязательства, содержащиеся в Орхусской конвенции, возлагаются на государственные органы. К ним относятся администрация на национальном, региональном или других уровнях, а также органы, выполняющие государственные административные функции. Обязательства по Конвенции распространяются также и на физические и юридические лица, которые под контролем государственных органов выполняют государственные обязанности, имеющие отношение к окружающей среде, например на коммунальные предприятия, отвечающие за энерго- и водоснабжение.

Право на доступ к экологической информации



Доступ к экологической информации является первым и наиболее значимым из трех основополагающих компонентов, поскольку служит необходимым первым шагом к реализации двух других прав.



Определение экологической информации (пункт 3 статьи 2)

Материальная форма

Информация в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме

ЭЛЕМЕНТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

(а) состояние элементов окружающей среды, таких как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;

ФАКТОРЫ

(b) факторы, такие как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, а также анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

СОСТОЯНИЕ СРЕДЫ ПРОЖИВАНИЯ

(c) состояние здоровья и безопасности людей, условия жизни людей, состояние объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте b) выше.



Вы вправе просить государственный орган Стороны Конвенции или любую частную организацию, выполняющую государственные функции от имени Стороны, предоставить вам экологическую информацию самого различного характера: от данных о качестве воздуха или уровне шума вплоть до экономического анализа, на основании которого выносилось то или иное решение, касающееся окружающей среды.

При этом не требуется указывать причину вашей просьбы. Вы не обязаны быть гражданином страны, у которой вы запрашиваете информацию, а ваша организация не обязательно должна быть зарегистрирована или физически располагаться вблизи территории, к которой относится запрашиваемая информация.

Ваша просьба должна быть своевременно (как правило, в течение одного месяца) рассмотрена органом власти, и требуемая информация должна быть предоставлена в той форме, в которой вы ее запросили (например, в бумажном или электронном виде). Если данный государственный орган не располагает запрошенной информацией, он должен либо незамедлительно сообщить вам название органа, у которого, по его мнению, такая информация имеется, либо передать вашу просьбу в этот орган, уведомив об этом вас. Вам может быть отказано в просьбе только на основании крайне узкого круга допустимых исключений, например, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на государственную безопасность, процесс правосудия или конфиденциальность охраняемой законом коммерческой информации. Эти основания для отказа должны толковаться ограничительно, учитывая заинтересованность общественности в раскрытии такой информации. Решение об отказе выдается в письменном виде с указанием его причин и информацией о доступе к процедуре пересмотра этого решения. По возможности, информация, не подлежащая раскрытию, должна быть отделена от остальной информации, которая должна быть предоставлена. Если государственный орган намеревается взимать плату за предоставление запрошенной информации, эта плата не должна превышать разумного уровня, а тарифы, по которым взимаются сборы, должны предоставляться заранее.

Кроме того, правительства и государственные органы обязаны самостоятельно, без каких-либо запросов распространять важнейшую экологическую информацию по таким вопросам, как, например, загрязнение воздуха или качество воды. При наличии любой непосредственной угрозы здоровью человека или окружающей среде (например, если в результате промышленной аварии в местную реку попали токсичные химикаты) любая информация, которая могла бы позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения ущерба, возникающего в связи с такой угрозой, должна незамедлительно распространяться среди потенциально затрагиваемых членов общества.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА У ВАС ДОМА

www.portalu.de

Немецкий портал экологической информации PortalU (www.portalu.de) позволяет общественности легко и быстро получать самую различную экологическую информацию, документы, данные и цифровые карты. Он служит "единым окном" для доступа к веб-страницам, информационным каталогам и базам данных по вопросам окружающей среды более чем 450 государственных организаций Германии. Пользователь может осуществлять поиск либо по всему массиву информации, либо избирательно, по отдельным экологическим темам, цифровым картам, данным измерений, информации для прессы или историческим событиям.

По сути дела, вы можете, не выходя из дома, получить в свое распоряжение полное собрание государственной библиотеки по вопросам окружающей среды, и это яркий пример того, как государственные органы по собственной инициативе предоставляют гражданам доступ к информации в соответствии с принципами Орхусской конвенции.

На сайте можно ознакомиться с последними новостями или данными мониторинга качества воздуха или, например, получить самую актуальную информацию о законопроектах или принятых законах об утилизации отходов. При поиске информации по определенному экологическому вопросу можно задействовать сразу несколько источников, таких как органы федеральных земель Германии и органы местного самоуправления, а также другие ресурсы, нередко недоступные через поисковые интернет-механизмы. Данный веб-сайт – лишь один пример того, как, благодаря Орхусской конвенции, у общественности появляется доступ к информации. Аналогичные сайты или порталы созданы в Австрии, Сербии и Грузии, а также нескольких других странах региона ЕЭК.





Участие общественности в принятии решений является краеугольным камнем Орхусской конвенции. Если общественность будет иметь возможность с самого начала участвовать в выработке решений, касающихся окружающей среды, то вполне вероятно, что конечные результаты соответствующего проекта или инициативы будут более приемлемыми для нее, более устойчивыми и менее вредными для окружающей среды. Это также позволяет заранее выявлять скрытые или непредвиденные последствия планируемой деятельности и избегать дорогостоящих ошибок.

Конвенция требует от Сторон обеспечивать своевременное и эффективное участие общественности, пока остаются открытыми возможности для выбора, в выработке решений, разрешающих определенные виды деятельности, а также в процессе подготовки планов, программ и, насколько это возможно, политики, касающихся окружающей среды. Стороны также обязаны содействовать эффективному участию общественности в подготовке законодательства или подзаконных актов, которые могут иметь значительное воздействие на окружающую среду. При этом Конвенция требует обеспечивать подлинное, а не формальное участие общественности. Государственные органы обязаны учитывать результаты участия общественности при вынесении ими окончательных решений.

Действенность компонента Конвенции, касающегося участия общественности, во многом зависит от двух других основополагающих компонентов: чтобы ваше участие было полноценным, вы должны иметь доступ ко всей информации, имеющей значение при принятии решений, а, если вам отказано в праве на участие, вы должны иметь возможность воспользоваться процедурами пересмотра таких решений.

К настоящему моменту заложенная в Орхусской конвенции модель участия общественности получила широкое признание как международный эталон обеспечения эффективного участия общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды.



© Eco Tiras





Семь шагов - Орхусская модель участия общественности в принятии решений



1 Заблаговременное, адекватное и эффективное уведомление

Информирование на самом раннем этапе в адекватной, своевременной и эффективной форме о проведении процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в частности о:

- планируемой деятельности;
- характере возможных решений
- государственном органе, ответственном за принятие решения;
- предусматриваемой процедуре участия общественности (в том числе о сроках и возможностях для участия).



2 Участие общественности на самом раннем этапе, когда открыты возможности для различных вариантов, а также в разумные сроки

Привлечение общественности на ранних этапах, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, является необходимым условием эффективного участия общественности. Разумные сроки означают выделение достаточного времени для информирования общественности и для подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия решений.



3 Доступ ко всей актуальной информации

Доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений, на бесплатной основе и по мере ее появления.



4 Возможность представлять замечания и/или быть услышанным

Общественность вправе представлять в письменной форме или, в необходимых случаях, в ходе публичного слушания или рассмотрения любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности.



5 Надлежащий учет результатов участия общественности

Компетентный государственный орган обязан обеспечить надлежащее отражение результатов участия общественности в соответствующем решении.



6 Незамедлительное информирование о решении

Общественность должна быть незамедлительно проинформирована о принятом решении. Должен предоставляться текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в его основу.



7 При пересмотре или обновлении условий осуществления деятельности, вышеуказанные этапы при необходимости повторяются

Если государственный орган пересматривает или обновляет условия осуществления деятельности, вышеуказанные требования должны быть при необходимости выполнены снова.

КЛИМАТИЧЕСКОЕ ТУРНЕ

Губерния Нурланн расположена на северо-западном побережье Норвегии. Губернский совет Нурланн подготовил региональный климатический план для ознакомления населения с последствиями изменения климата для уязвимых береговых районов, где проживают люди. Совет намеревался повысить осведомленность общественности о проблемах изменения климата и энергетики, организовать диалог по этим вопросам и собрать мнения по поводу регионального плана. Совет также надеялся, что, зная и понимая опасности, которыми чревато изменение климата, граждане более охотно откажутся от привычной практики расходования энергии, а это поможет сократить выбросы парниковых газов.

Представители Совета отправились в путь на электромобиле: каждый раз, приезжая в новый населенный пункт, они ставили информационные палатки на рынке и центральной площади и лично беседовали с местными жителями о проблеме изменения климата и его влиянии на их повседневную жизнь. Совет постарался найти новые и интересные способы взаимодействия с населением и использовал социальные сети для сбора мнений, особенно от молодежи. Важным достижением кампании стало более активное участие тех, кто иначе не мог бы высказаться, в частности пожилых людей и детей.



Scenic town of Reine on Lofoten Islands in Norway
© Harvepino



В соответствии с Орхусской конвенцией вы имеете право на доступ к судебным или административным процедурам рассмотрения решений для того, чтобы опротестовать:

- отказ в просьбе предоставить экологическую информацию или неадекватное ее удовлетворение;
- законность решения, действия или бездействия, служащего разрешением той или иной деятельности;
- действия или бездействие частных лиц или государственных органов, которые нарушают национальное законодательство об окружающей среде.



Процедуры доступа к правосудию должны быть справедливыми, беспристрастными и своевременными. Предоставляемые средства правовой защиты должны быть адекватными и эффективными и при необходимости предусматривать возможность вынесения судебного запрещения.

Наконец, еще одно важное соображение состоит в том, что административные и судебные процедуры не должны быть связаны с настолько высокими затратами, чтобы лица отказывались от обращения к правосудию, и Стороны должны обеспечить для них недорогой и доступный способ подачи жалоб.

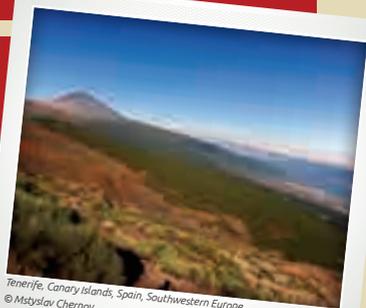
НПО ПОЛУЧАЕТ ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

На острове Тенерифе Канарского архипелага частная компания решила построить порт, в акватории которого обнаружили находящийся под угрозой исчезновения вид морских трав. Государственный орган издал постановление об исключении этого вида (цимодоцеи узловатой) из реестра находящихся под угрозой исчезновения на островах видов.

По обращению экологической НПО “Экологическая федерация Бен Магек – Экологи в действии” суд принял временное решение приостановить вступление в силу данного постановления. Национальные и региональные органы власти совместно с частной компанией обжаловали решение суда. Они утверждали, что приостановка строительства порта нанесет непоправимый ущерб общественным интересам, учитывая социально-экономический потенциал проекта. По их мнению, экономические интересы общества перевешивают любые интересы охраны морских трав.

Суд принял во внимание оба этих соображения и оставил в силе решение о приостановке работ в порту.

Кроме того, хотя в соответствии с национальным законодательством суд мог, прежде чем накладывать запрет, потребовать достаточного залога для компенсации ущерба противоположной стороны, он посчитал, что в данном случае требование залога создало бы реальную помеху для доступа НПО к правосудию по Конвенции. Хотя суд прекрасно осознавал, какими экономическими последствиями чревата остановка проекта строительства порта, он также понимал, что, если в качестве обеспечительной меры будет избран возмещающий залог, заявление НПО не будет иметь дальнейших перспектив, а значит, предписание суда будет в конечном счете снято и морским травам, а также окружающей среде будет нанесен непоправимый ущерб.



Tenerife, Canary Islands, Spain, Southwestern Europe
© Mstislav Chernov



УКРЕПЛЕНИЕ КОНВЕНЦИИ

Как обеспечивается осуществление и соблюдение Конвенции

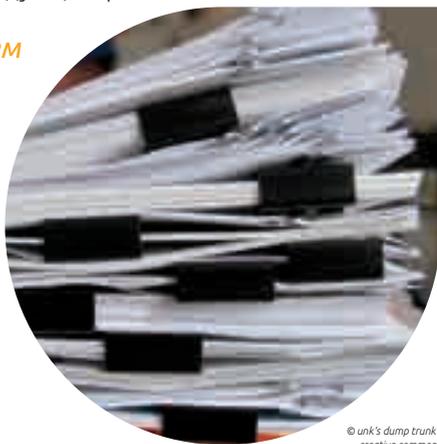
Орхусская конвенция предусматривает несколько уникальных процедур, позволяющих непрерывно контролировать ее осуществление на национальном уровне и добиваться соблюдения Конвенции Сторонами.

Специализированные целевые группы и программа работы

В рамках Конвенции существуют три специализированные целевые группы, деятельность которых направлена на более эффективное осуществление каждого из основополагающих компонентов Конвенции. Активную роль в работе целевых групп играют эксперты от правительств, НПО, других междуна-родных организаций, частного сектора и научных кругов. Кроме того, Совещание Сторон на каждой из своих сессий, проводимых раз в три года, принимает рабочую программу деятельности, которая будет осуществляться в рамках Конвенции на протяжении следующих трех лет.

Контроль за осуществлением на национальном уровне

В целях отслеживания оценки осуществления Конвенции Стороны обязаны каждые три года представлять национальные доклады о ходе ее осуществления на рассмотрение Совещания Сторон.



© unki's dump trunk -
creative commons

КОМИТЕТ ПО ВОПРОСАМ СОБЛЮДЕНИЯ ПОМОГАЕТ АЛБАНИИ ВЫПОЛНИТЬ СВОИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

В 2007 году НПО “Союз в защиту залива Влёра” представил в Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции сообщение о том, что в нарушение требований Орхусской конвенции местное население не было проинформировано и не было привлечено к консультациям по поводу планов албанских властей создать к северу от порта Влёра на Адриатическом побережье крупный промышленный парк и энергетический комплекс.

Проект предусматривал строительство нефтегазопроводов, нефтехранилищ, трех тепловых электростанций и нефтеперерабатывающего завода поблизости от лагуны Нарта в границах охраняемого национального парка.

В 2007 году Комитет в своих выводах заключил, что Албания не выполнила положения Конвенции. Албанские власти приняли решение о планировании промышленно-энергетического парка и тепловой электростанции без надлежащего уведомления заинтересованной общественности и проведения с ней консультаций, как того требует Конвенция. Комитет также пришел к выводу, что применяемая правительством система регулирования не является четкой, прозрачной и согласованной. Он вынес рекомендации о том, каким образом Албания может более эффективно соблюдать Конвенцию в отношении поднятых вопросов. Он предложил международным финансовым учреждениям, участвующим в проекте, консультировать соответствующую Сторону и оказывать ей содействие в осуществлении рекомендаций Комитета.

На своей третьей сессии в 2008 году Совещание Сторон одобрило выводы Комитета и вынесло решение, основанное на его рекомендациях. В течение следующих трех лет Комитет отслеживал то, как Албания выполняет его рекомендации, а Албания сообщала о том, какие меры она принимает для выполнения своих обязательств, для того чтобы общественность имела возможность участвовать в обсуждении аналогичных планов и видов деятельности, в том числе дальнейших этапов проекта в заливе Влёра. В своем докладе четвертой сессии Совещания Сторон в 2011 году Комитет заключил, что принятые Албанией меры являются достаточными и она больше не может считаться не соблюдающей Конвенцию.



Lagoon of Narta, National Park, Albania
© Decius

Механизм обеспечения соблюдения



Кроме того, в рамках Конвенции действует новаторский механизм контроля за ее соблюдением, благодаря которому представители общественности, а также сами Стороны могут выносить вопросы о соблюдении Конвенции той или иной Стороной на рассмотрение специального Комитета по вопросам соблюдения, состоящего из независимых экспертов. Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции воплощает в жизнь заложенные в Конвенции принципы открытости и прозрачности. Он работает в духе совещательного, несудебного и консультативного диалога и служит важнейшим каналом взаимодействия между общественностью и Сторонами, позволяющим решать вопросы, касающиеся соблюдения Конвенции.

С момента своего учреждения в 2002 году Комитет по вопросам соблюдения вынес целый ряд важнейших заключений и стал эффективным механизмом, который помогает Сторонам выполнять свои обязательства и, при необходимости, менять свои правовые и административные системы в целях соблюдения экологических прав населения по Орхусской конвенции.

Данный механизм может быть приведен в действие четырьмя способами:

1. Сторона может сделать представление о соблюдении обязательств другой Стороной.
2. Сторона может сделать представление о соблюдении своих собственных обязательств.
3. Секретариат Орхусской конвенции может направить обращение в Комитет.
4. Вы как член общества можете направлять сообщения о соблюдении Конвенции той или иной Стороной.





От сообщения к обеспечению соблюдения — как Комитет добывается соблюдения Конвенции

ШАГ
1

Представление сообщения

Сообщение представляется в секретариат, желательно по электронной почте.

Регистрация

Секретариат регистрирует, проверяет сообщение и направляет уведомление о его получении.

ШАГ
2

ШАГ
3

Предварительное определение приемлемости

Комитет в предварительном порядке определяет приемлемость сообщения и назначает куратора из числа своих членов. Если сообщение признается неприемлемым, на веб-сайте размещается справка с основными сведениями о сообщении и дело закрывается.

Сообщение направляется соответствующей Стороне для представления ответа

Сообщение, предварительно признанное приемлемым, направляется соответствующей Стороне, которая в течение пяти месяцев должна дать ответ на содержащиеся в нем утверждения, а также выразить возможные сомнения по поводу его приемлемости. Одной или обеим сторонам Комитет может направить вопросы в письменном виде. Вся документация размещается онлайн.

ШАГ
4

ШАГ
5

Комитет приступает к рассмотрению

Комитет приступает к рассмотрению сообщения после получения ответа от соответствующей Стороны (или после того, как ответ не был получен в отведенные сроки). В зависимости от содержания ответа Комитет может письменно направить дополнительные вопросы одной или обеим сторонам.

Устные слушания

Могут быть организованы устные слушания, которые проводятся на открытом заседании в присутствии обеих сторон. В ходе слушания обеим сторонам предлагается сделать заявления, а также ответить на вопросы Комитета. Наблюдателям также разрешается делать заявления. Затем Комитет выносит свое окончательное решение по вопросу о приемлемости. Комитет может просить стороны письменно ответить на дополнительные вопросы после слушаний.

ШАГ
6

Обсуждение проекта выводов

Комитет на закрытом заседании обсуждает проект своих выводов. После завершения работы над проектом выводов они направляются обеим сторонам для представления замечаний, а также размещаются онлайн.

ШАГ
7

ШАГ
8

Рекомендации Сторонам на период до следующей сессии

Если Комитет приходит к выводу о несоблюдении Стороной положений Конвенции, он может еще до одобрения выводов и рекомендаций Комитета Советанием Сторон и с согласия Стороны включить в свой проект выводов прямые рекомендации Стороне по поводу мер, которые ей следует принять для обеспечения соблюдения. Тем самым Комитет может помочь Стороне обеспечить соблюдение еще до предстоящей сессии Советания Сторон.

Доработка и принятие выводов

Комитет, приняв во внимание замечания, полученные от сторон и каких-либо наблюдателей, дорабатывает и принимает выводы. Они направляются сторонам, публикуются онлайн и представляются на одобрение Советания Сторон на его следующей сессии.

ШАГ
9

ШАГ
10

Выполнение рекомендаций до начала следующей сессии Советания Сторон

В период между сессиями Комитет отслеживает процесс принятия мер Стороной, принимая при этом во внимание любые замечания со стороны автора сообщения и наблюдателей, и готовит доклад о достигнутом Стороной прогрессе для следующей сессии Советания Сторон.

Одобрение Советанием Сторон и принятие решения о несоблюдении

Выводы Комитета представляются на одобрение Советания Сторон на его следующей сессии вместе с докладом о ходе осуществления Стороной рекомендаций Комитета за последнее время. Если Комитет сделал вывод о несоблюдении Стороной Конвенции, Советание Сторон может принять решение в отношении соблюдения Конвенции этой Стороной.

ШАГ
11

ШАГ
12

Последующие меры в связи с принятием Советанием Сторон решения о несоблюдении

Комитет отслеживает ход выполнения Стороной решения Советания Сторон о несоблюдении, принимая при этом во внимание замечания, представляемые автором сообщения и наблюдателями. На следующей сессии Советания Сторон Комитет докладывает, в достаточной ли степени Сторона выполнила условия, изложенные в соответствующем решении. Если соблюдение не достигнуто, сессия Советания Сторон может принять еще одно решение о несоблюдении в отношении этой Стороны. Комитет отслеживает принятие мер Стороной до тех пор, пока она не обеспечит соблюдение Конвенции.

В одном темпе с тенденциями охраны окружающей среды

Орхусская конвенция непрерывно развивается, чтобы идти в ногу с новыми проблемами и техническими достижениями, которые могут оказать воздействие на окружающую вас среду.

Поправка о ГИО

В 2005 году в ответ на растущее признание необходимости обеспечивать прозрачность и участие общественности в процессах принятия решений по вопросам, касающимся генетически измененных организмов (ГИО), в том числе в контексте “зеленой” экономики, Стороны приняли поправку к Конвенции относительно ГИО. Эта поправка предоставляет вам право на участие в принятии решений, касающихся преднамеренного высвобождения ГИО и их реализации на рынке.



Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей

В 2003 году Стороны приняли Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ), который известен также как Киевский протокол и является первым юридически обязывающим международным договором о регистрах выбросов и переноса загрязнителей. РВПЗ представляет собой общедоступную онлайн-базу данных или регистр, в который операторы обязаны вносить актуальную информацию о своих выбросах и переносе загрязнителей. Протокол требует раскрывать информацию о выбросах и переносе большого числа указанных в нем загрязнителей, включая парниковые газы, тяжелые металлы и токсичные химические соединения.

Протокол вступил в силу в 2009 году, и уже считается, что он позволил достичь нового уровня прозрачности и подотчетности в вопросах, касающихся выбросов в окружающую среду.

Протокол устанавливает для правительств и директивных органов ключевые показатели, на основании которых они могут измерять и отслеживать постепенное сокращение выбросов загрязнителей, тем самым повышая экологическую устойчивость и приближая переход к “зеленой” экономике. Он также приносит пользу вам и вашим близким, способствуя уменьшению выбросов токсичных химических веществ и парниковых газов. Примечательно, что принятие Протокола вызвало конкуренцию между компаниями за сокращение выбросов и теперь он служит не только реестром, но и своего рода сдерживающим механизмом.

Содействие участию общественности в работе международных форумов

Стороны Конвенции обязаны способствовать применению принципов Конвенции в рамках международных организаций и международных процессов, касающихся окружающей среды. Например, прежде чем участвовать в международных переговорах и мероприятиях, каждая Сторона должна уведомить об этом общественность и попросить ее представить мнения по вопросам, которые будут обсуждаться. Кроме того, Стороны должны добиваться повышения открытости и транспарентности международных переговоров, касающихся окружающей среды, а общественность должна иметь возможность высказываться по обсуждаемым вопросам. После завершения международного мероприятия Стороны должны информировать общественность о его итогах и привлечь общественность к выполнению принятых решений. В рамках Конвенции проводятся тематические заседания, посвященные участию общественности в работе международных форумов, которые призваны помочь Сторонам в выполнении этого обязательства. Одновременно оказывается регулярная консультативная поддержка международным форумам, которые заинтересованы в повышении открытости и расширении круга участников своих процедур.

Глобальное значение

Орхусская конвенция имеет глобальное значение. Закрепленные в ее тексте принципы экологической демократии повсеместно признаются в качестве важнейших составляющих устойчивого развития. Именно поэтому Стороны Конвенции включают страны всего экономического спектра, от самых богатых стран и стран с переходной экономикой до стран с самыми низкими показателями ВВП в мире. Иными словами, Конвенция вовсе не является эксклюзивным договором в интересах “богатых стран”. К ней может присоединиться любое государство, которое является членом Организации Объединенных Наций, и до сих пор, спустя десятилетие после ее вступления в силу, Конвенция остается единственным юридически обязательным международным договором о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Кроме того, Конвенция служит современной и проверенной моделью управления экологическими вопросами на принципах открытости и всеобщего участия для других регионов. Они пользуются принципами, структурой и опытом Орхусской конвенции в качестве образца для разработки своих собственных договоров по экологическим правам. Принципы Орхусской конвенции оказали также важное влияние на экологическую политику целого ряда международных финансовых учреждений.



Ключевые участники повседневной жизни Конвенции

Важным преимуществом Конвенции является ее многосторонняя организационная структура, основу которой составляют Сессия Сторон, ее вспомогательные органы, такие как Рабочая группа Сторон, целевые группы и Комитет по вопросам соблюдения, а также постоянный секретариат, работающий в ЕЭК в Женеве. Такая организационная структура помогает Сторонам осуществлять Конвенцию, в том числе путем содействия обмену опытом и передовыми практиками, подготовки руководящих материалов и рекомендаций, разработки юридически обязательных документов и проведения мероприятий по укреплению потенциала. Однако ответственность за осуществление Конвенции в конечном счете неизменно возлагается на Стороны.



Стороны

Если государство является Стороной Конвенции, это значит, что его правительство должно принять необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры, а также создать надлежащие механизмы контроля в целях создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для реализации положений Конвенции.

Каждая Страна обязана назначить координатора (как правило, это должностное лицо министерства, отвечающего за вопросы окружающей среды), в обязанности которого входит надзор за осуществлением Конвенции на национальном уровне, а также участие во встречах международного уровня и представление им докладов.

НПО

НПО играют важнейшую роль в содействии повседневному осуществлению Конвенции внутри страны и продвижении ее целей на международном уровне. Все совещания органов Конвенции открыты для общественности, а активное участие НПО и других заинтересованных сторон во всех направлениях работы в рамках Конвенции всячески приветствуется и поощряется.

Международные организации

Активными и постоянными проводниками осуществления Конвенции на национальном уровне выступают самые различные международные организации. Среди них – организации и учреждения Организации Объединенных Наций, секретариаты других многосторонних экологических договоров, международные финансовые учреждения и другие международные правительственные организации, а также региональные экологические центры.

Орхусские центры и общественные центры экологической информации

Активным продвижением Орхусской конвенции на национальном и местном уровнях во многих странах занимаются Орхусские центры, в большинстве своем работающие при поддержке Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Орхусские центры представляют информацию и поддержку тем, кто хочет понять и реализовать свои права по Конвенции.





Где получить дополнительную информацию:

Веб-сайт Орхусской конвенции

<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>



Текст Орхусской конвенции

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. Второе издание

<http://www.unece.org/env/pp/publications/aig>

Как с нами связаться:

Aarhus Convention secretariat

Environment Division

United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland

Электронная почта: public.participation@unece.org

Перечень национальных координаторов Орхусской конвенции

<http://www.unece.org/env/pp/nfp>

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций

Защита окружающей среды: все в ваших руках
Краткое руководство по Орхусской конвенции



Защита окружающей среды:

все в ваших руках

Отдел окружающей среды ЕЭК ООН

За дополнительной информацией просьба обращаться по адресу:

Секретариат Орхусской конвенции

ЕЭК ООН - Palais des Nations - CH-1211 Geneva 10, Switzerland

Телефон: +41 22 917 2376

Электронная почта: public.participation@unece.org

Веб-сайт: <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>

