

Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению



Обеспечение прав общественности
посредством доступа к информации,
участия общественности и доступа
к правосудию для здоровой
окружающей среды



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Конвенция о доступе к информации, участии общественности
в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам,
касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)

Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению

© Shutterstock

Второе издание, 2014



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ



ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Более чем десятилетие спустя после своего вступления в силу 30 октября 2001 года Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, имеет как никогда важное значение. Орхусская конвенция по-прежнему является самой амбициозной инициативой в области экологической демократии, выдвинутой под эгидой Организации Объединенных Наций. Конвенция является единственным международным юридически обязывающим договором, наделяющим общественность широкими и конкретными правами в области участия в процессе принятия решений и доступа к информации и правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В итоговом документе Конференции ООН по устойчивому развитию («Рио+20»), который был принят в прошлом году, этим правам придается особое значение.

Орхусская конвенция обеспечивает двойную защиту экологических прав и прав человека, и ее акцент на вовлечение общественности обеспечивает механизм, гарантирующий подотчетность правительств в связи с прилагаемыми ими усилиями по преодолению многоплановых вызовов, с которыми сталкивается наш сегодняшний мир, включая изменение климата, утрату биоразнообразия, необходимость сокращения масштабов нищеты, растущие потребности в энергии, стремительную урбанизацию и загрязнение воздуха и воды.

Настоящее Руководство является существенно важным справочным пособием для разработчиков политики, законодателей и должностных лиц всех уровней государственного управления. Оно содержит важные рекомендации для представителей общественности, включая неправительственные организации, стремящихся к осуществлению своих прав, а также для субъектов частного сектора, занимающихся деятельностью, подпадающей под сферу действия Конвенции. Руководство будет представлять равный интерес как для практических работников, так и для ученых, специализирующихся на вопросах, охватываемых Конвенцией, а также для тех государств, которые в настоящее время не являются Сторонами Конвенции.

Второе издание Руководства опирается на значительный опыт, накопленный в процессе осуществления Конвенции. В нем приводятся практические примеры и излагаются ценные идеи, почерпнутые из выводов Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, являющегося уникальным органом, деятельность которого строится по образцу механизмов договоров по правам человека.

Я рекомендую эту публикацию всем, кто заинтересован в поощрении экологической демократии и устойчивого развития.

Пан Ги Мун

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций

ПРЕДИСЛОВИЕ

Первое издание «Руководства по осуществлению Орхусской конвенции» было опубликовано в 2000 году¹ до того, как Конвенция Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция) вступила в силу 30 октября 2001 года. Данная книга была написана г-ном Стивеном Стеком и г-жой Сусаной Кэйси-Лефковиц в сотрудничестве с г-ном Ежи Ендроска в качестве редактора-консультанта.

Признавая, что со времени публикации первого издания «Руководства по осуществлению» был накоплен значительный опыт в осуществлении Конвенции, Совещание Сторон Конвенции на своей третьей сессии (13-15 июня 2008 года) обратилось с просьбой о подготовке обновленного издания Руководства по осуществлению².

Авторами второго издания «Руководства по осуществлению» являются независимые эксперты г-н Йонас Эббессон, г-н Гельмут Гаугиш (которому помогала г-жа Марианн Миклау), г-н Ежи Ендроска и г-н Стивен Стек, а также г-жа Фиона Маршалл из секретариата Орхусской конвенции, которая также выступала в качестве координатора проекта.

Целью подготовки второго издания было не переписать Руководство, а обновить его в свете практического опыта осуществлении Конвенции, накопленного за десятилетие, прошедшее с момента публикации первого издания. До начала процесса над составлением новой версии были приглашены национальные координаторы и представители других заинтересованных сторон для обсуждения тех вопросов, которые они хотели бы включить во второе издание. Проект текста второго издания был передан национальным координаторам и заинтересованным сторонам для сбора комментариев в ходе трех раундов в ноябре 2010, июне 2011 и июле 2012 года.

Все полученные комментарии были приняты авторами во внимание при подготовке последующих версий проекта текста.

ECE/CEP/72/Rev.1

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
--

e-ISBN 978-92-1-056300-0

СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово	3
Предисловие	4
Содержание	5
Об авторах	8
Как пользоваться данным Руководством	9
Список сокращений.....	10
Перечень выводов Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции.....	12
ВВЕДЕНИЕ	15
Преамбула.....	22
ОБЩАЯ ЧАСТЬ.....	41
Статья 1. Цель	42
Статья 2. Определения.....	44
Статья 3. Общие положения.....	59
ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ КОМПОНЕНТ I. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ	75
Статья 4. Доступ к экологической информации.....	78
Статья 5. Сбор и распространение экологической информации	95
ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ КОМПОНЕНТ II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ	119
Статья 6. Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности.....	126
статьи 6, Пункт 11. Участие общественности в принятии решений по генетически измененным организмам	160
Статья 6-бис. Участие общественности в решениях в отношении преднамеренного высвобождения в окружающую среду и реализации на рынке генетически измененных организмов.....	163
Приложение I-бис. Методы, упоминаемые в статье 6-бис	165
Статья 7. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой	173
Статья 8. Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов.....	181

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ КОМПОНЕНТ III. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ	187
Статья 9. Доступ к правосудию.....	190
 ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	209
Статья 10. Совещание Сторон	209
Статья 11. Право голоса	216
Статья 12. Секретариат	216
Статья 13. Приложения	219
Статья 14. Поправки к Конвенции	219
Статья 15. Рассмотрение соблюдения.....	222
Статья 16. Урегулирование споров.....	225
Статья 17. Подписание	226
Статья 18. Депозитарий	227
Статья 19. Ратификация, принятие, утверждение и присоединение	228
Статья 20. Вступление в силу	231
Статья 21. Выход из Конвенции	232
Статья 22. Аутентичные тексты	232
 ПРИЛОЖЕНИЯ	235
Приложение I. Перечень видов деятельности, упомянутых в пункте 1а) статьи 6.....	235
Приложение II. Арбитраж.....	241
 ДОБАВЛЕНИЯ.....	247
Добавление I. Заявления и оговорки при подписании или ратификации	247
Добавление II. Резолюции и декларации Совещания Сторон	251
 ПРИМЕЧАНИЯ	264

ОТКАЗ ОТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Мнения, высказанные в «Руководстве по осуществлению» не обязательно отражают мнение лиц, организаций или правительств, принимавших участие на каком-либо этапе в подготовке данного текста. Также, толкования, содержащиеся в тексте, не обязательно представляют официальное мнение какой-либо Стороны Конвенции.

ОБ АВТОРАХ

Йонас Эббессон

Йонас Эббессон, доктор правоведения, Председатель Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции (с 2011 года по настоящее время) и член Комитета с 2005 года. Он является профессором экологического права, деканом Факультета права и директором Стокгольмского центра экологического права и политики Стокгольмского университета. Йонас Эббессон – автор многочисленных трудов, посвященных проблематике общественных интересов, участия общественности и доступа к правосудию в связи с вопросами экологического права, а также ответственности транснациональных корпораций, аспектам экологического права, относящимся к отправлению правосудия, и правовой и социально-экологической резильентности. Йонас Эббессон выступал в качестве консультанта различных правительственных, межправительственных и неправительственных органов, а также юридических фирм и консультационных фирм, занимающихся экологическими вопросами.

Гельмут Гаугич

Гельмут Гаугич получил образование в Венском техническом университете по специальности техническая химия и химия пищевых продуктов и защитил докторскую диссертацию по специальности техническая химия и химия пищевых продуктов. В 1991 году он поступил на работу в Австрийское агентство по окружающей среде и с тех пор занимается вопросами, связанными с оценкой экологического риска, мониторингом и сосуществованием генетически измененных организмов (ГИО). В настоящее время он руководит подразделением землепользования и биобезопасности Австрийского агентства по окружающей среде. Являлся Председателем Рабочей группы Орхусской конвенции по ГИО (с 2001 по 2004 годы), а в настоящее время исполняет обязанности Председателя Специальной технической группы экспертов по оценке рисков и управлению рисками, действующей в рамках Картахенского протокола по биобезопасности (с 2009 года по настоящее время).

Ежи Эндроща

Ежи Эндроща, доктор философии, адъюнкт-профессор и директор Отделения аспирантуры европейского экологического права Опольского университета, Польша, и управляющий партнер Консалтингового центра «Эндроща, Ежманский, Бар и партнеры. Юристы-экологи». Он исполнял обязанности заместителя Председателя на переговорах по Орхусской конвенции (1996–1998 годы), секретаря Орхусской конвенции (1998–1999 годы), заместителя Председателя (1999–2002 годы) и Председателя (2002–2003 годы) Орхусской конвенции. В настоящее время он является арбитром Постоянной палаты третейского суда (с 2002 года по настоящее время) и членом Комитета по осуществлению Конвенции Эспо (с 2004 года по настоящее время), а также Комитета по вопросам осуществления Орхусской конвенции (с 2005 года по настоящее время). Ежи Эндроща принимал участие в подготовке связанного с Орхусской конвенцией законодательства в Польше и в ряде других стран.

Фиона Маршалл

Фиона Маршалл является сотрудником по вопросам окружающей среды секретариата Орхусской конвенции. Она выполняет обязанности секретаря Комитета по вопросам осуществления Орхусской конвенции, а также оказывает поддержку работе в рамках Конвенции по вопросам доступа к правосудию и участия общественности, в том числе на международных форумах и общую правовую поддержку секретариату. После получения диплома юриста в Новой Зеландии, Фиона работала судебным юристом в юридических фирмах Новой Зеландии и Ирландии, а также представляла интересы нескольких международных правозащитных и природоохранных неправительственных организаций.

Стефен Стек

Стефен Стек является адъюнкт-профессором Центральноевропейского университета и Монтерейского института международных исследований. Он также является научным сотрудником Института восточноевропейского права и российских исследований Лейденского университета и советником Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде по принципу 10 Рио-де-жанейрской декларации по окружающей среде и развитию.

Г-н Стек является соавтором первого издания публикации «Орхусская конвенция: руководство по осуществлению», а также редактором «Справочного руководства по доступу к правосудию в соответствии с Орхусской конвенцией». Он принимал участие в переговорах по Орхусской конвенции в качестве правового консультанта делегации коалиции НПО. С 1992 по 2008 годы он исполнял обязанности старшего юридического специалиста и главы Программы по экологическому праву Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы.

КАК ПОЛЬЗОВАТЬСЯ ДАННЫМ РУКОВОДСТВОМ

Орхусская конвенция, к которой могут присоединиться все страны мира, является мощным инструментом защиты в двух областях – в области окружающей среды и прав человека. Конвенция предлагает эффективную модель обеспечения вклада общественности в разработку и реализацию программ «зеленой экономики», в выбор надлежащих путей достижения устойчивости, повышения открытости и подотчетности правительства, внедряя, таким образом, на практике Принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию и создавая пути для его повсеместного применения.

Поэтому Руководство по осуществлению Орхусской конвенции было разработано с целью предоставления полезного, не имеющего обязательной юридической силы, удобного в использовании справочного материала, которым лица, занимающиеся разработкой политики, законодатели и представители государственных органов могли бы пользоваться в своей повседневной работе по осуществлению Конвенции и практической реализации положений 10 принципа Рио-де-Жанейрской декларации. Авторы также надеются, что это Руководство поможет общественности и экологическим неправительственным организациям использовать свои права, предоставляемые им Конвенцией.

В Руководстве по осуществлению представлен как обзор общих принципов, лежащих в основе Конвенции, так и детальный постатейный анализ положений Конвенции. Анализ, представленный в Руководстве, основан на других международных правовых инструментах в области окружающей среды и прав человека, на решениях, принятых Совещанием Сторон Орхусской конвенции, на выводах Комитета по соблюдению Орхусской Конвенции, на научных работах и примерах национальных законодательств и практик.

Что касается терминологии, то в нескольких местах в Конвенции упоминается «национальное» законодательство, хотя одновременно она открыта для Сторон, являющихся региональными организациями экономической интеграции. Поэтому этот термин используется в руководстве для любого внутреннего законодательства Стороны, будь то Государство или региональная организация экономической интеграции. Для определения такого законодательства в Руководстве также используется слово «внутреннее» законодательство.

Что касается примеров из национальных законодательств или практики Сторон, в Руководстве дан ряд примеров из законодательства или практики Европейского союза (ЕС). Ссылки в тексте на законодательство и практику ЕС даны с целью предоставления практической информации, а не указания на какой-либо особый статус законодательства ЕС в регионе Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК).

Секретариат Орхусской конвенции будет рад получать дальнейшие комментарии и отзывы по поводу текста Руководства и его практического применения.

Список сокращений

В данной публикации были использованы следующие сокращения:

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВТО	Всемирная торговая организация
ГИО	генетически измененные организмы
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕАОС	Европейское агентство по окружающей среде
Евростат	Статистическое управление Европейской комиссии
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
КБР	Конвенция о биологическом разнообразии
КПКЗ	комплексное предотвращение и контроль загрязнений
МОТ	Международная организация труда
МСОП	Международный союз охраны природы
МЭС	многостороннее экологическое соглашение
НАФТА	Североамериканская зона свободной торговли
НПО	неправительственная организация
НПР	Национальный план реализации
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВОС	оценка воздействия на окружающую среду
ОУР	образование в интересах устойчивого развития
ОСдЕ	Конференция «Окружающая среда для Европы»
ОЭР	Оценка экологического риска
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития ООН
РВПЗ	регистры выбросов и переноса загрязнителей
РИО+20	Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию
РКИК ООН	Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата
СБСЕ	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
СИТЕС	Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения
СНГ	Содружество Независимых Государств
СЭО	стратегическая экологическая оценка
ЮНЕП	Программа ООН по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры

ЮНСЕД	Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Саммит Земли)
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ENVSEC	Инициатива «Окружающая среда и безопасность»

Перечень выводов Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции

В Руководстве по осуществлению процитированы следующие выводы Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции:

Выводы Комитета по вопросам соблюдения	Выводы, которые были одобрены, поприветствованы или приняты к сведению Совещанием Сторон
ACCC/C/2004/1 (Казахстан)	Одобрены Совещанием Сторон на второй сессии в решении II/5a (ECE/MP.PP/2005/2/Add.7)
ACCC/S/2004/1 и ACCC/C/2004/3 (Украина)	Одобрены Совещанием Сторон на второй сессии в решении II/5b (ECE/MP.PP/2005/2/Add.8)
ACCC/C/2004/4 (Венгрия)	Приняты к сведению Совещанием Сторон на второй сессии в решении II/5 по общим вопросам соблюдения (ECE/MP.PP/2005/2/Add.6)
ACCC/C/2004/5 (Туркменистан)	Одобрены Совещанием Сторон на второй сессии в решении II/5c (ECE/MP.PP/2005/2/Add.9)
ACCC/C/2004/6 (Казахстан)	Одобрены Совещанием Сторон на третьей сессии в решении III/6c (ECE/MP.PP/2008/2/Add.11)
ACCC/C/2004/8 (Армения)	Одобрены Совещанием Сторон на третьей сессии в решении III/6b (ECE/MP.PP/2008/2/Add.10)
ACCC/C/2005/11 (Бельгия)	С удовлетворением приняты к сведению Совещанием Сторон на третьей сессии (ECE/MP.PP/2008/2, пункт 47)
ACCC/C/2005/12 (Албания)	Одобрены Совещанием Сторон на третьей сессии в решении III/6a (ECE/MP.PP/2008/2/Add.9)
ACCC/C/2005/15 (Румыния)	С удовлетворением приняты к сведению Совещанием Сторон на третьей сессии (ECE/MP.PP/2008/2, пункт 47)
ACCC/C/2006/16 (Литва)	Одобрены Совещанием Сторон на третьей сессии в решении III/6d (ECE/MP.PP/2008/2/Add.12)
ACCC/C/2006/17 (Европейское сообщество)	С удовлетворением приняты к сведению Совещанием Сторон на третьей сессии (ECE/MP.PP/2008/2, пункт 47)
ACCC/C/2006/18 (Дания)	С удовлетворением приняты к сведению Совещанием Сторон на третьей сессии (ECE/MP.PP/2008/2, пункт 47)
ACCC/C/2007/21 (Европейское сообщество)	Поприветствованы Совещанием Сторон на четвертой сессии в пункте 4 решения IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2007/22 (Франция)	Поприветствованы Совещанием Сторон на четвертой сессии в пункте 4 решения IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)

ACCC/C/2008/23 (Соединённое Королевство)	Одобрены Совещанием Сторон на четвертой сессии в решении IV/9i (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/24 (Испания)	Одобрены на четвертой сессии Совещания Сторон решением IV/9f (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/27 (Соединенное Королевство)	Одобрены Совещанием Сторон на четвертой сессии в решении IV/9i (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/29 (Польша)	Поприветствованы Совещанием Сторон на четвертой сессии в пункте 4 решения IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/30 (Республика Молдова)	Одобрены Совещанием Сторон на четвертой сессии в решении IV/9d (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/33 (Соединенное Королевство)	Одобрены Совещанием Сторон на четвертой сессии в решении IV/9i (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2008/35 (Грузия)	Поприветствованы Совещанием Сторон на четвертой сессии в пункте 4 решения IV/9 (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2009/36 (Испания)	Одобрены Совещанием Сторон на четвертой сессии в решении IV/9f (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2009/37 (Беларусь)	Одобрены Совещанием Сторон на четвертой сессии в решении IV/9b (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2009/41 (Словакия)	Одобрены Совещанием Сторон на четвертой сессии в решении IV/9e (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2009/43 (Армения)	Одобрены Совещанием Сторон на четвертой сессии в решении IV/9a (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1)
ACCC/C/2010/50 (Чешская Республика)	Одобрение Совещанием Сторон ожидается на пятой сессии
ACCC/C/2010/53 (Соединенное Королевство)	Одобрение Совещанием Сторон ожидается на пятой сессии
ACCC/C/2011/57 (Дания)	Одобрение Совещанием Сторон ожидается на пятой сессии
ACCC/C/2011/58 (Болгария)	Одобрение Совещанием Сторон ожидается на пятой сессии





ВВЕДЕНИЕ

Новый вид конвенции в области окружающей среды

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), была принята на четвертой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года. Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года. К апрелю 2013 года к Конвенции присоединилось 47 Сторон из региона Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК), который включает 46 стран и Европейский союз (ЕС).

Орхусская конвенция представляет собой новый вид соглашения в области окружающей среды. Данная конвенция увязывает экологические права с правами человека, конвенция признает, что у нас есть обязательства перед грядущими поколениями. Она устанавливает, что устойчивое развитие можно обеспечить только путем привлечения к работе всех заинтересованных сторон. Она увязывает подотчетность органов управления и охрану окружающей среды. Она сосредоточена на взаимодействии между общественностью и государственными органами в условиях демократии и закладывает основу для нового процесса участия общественности в переговорах и для реализации международных соглашений.

Предмет Орхусской конвенции самым непосредственным образом касается взаимоотношений между народом и органами управления. Эта Конвенция представляет собой не только соглашение в области окружающей среды, но и соглашение о подотчетности, прозрачности и способности органов управления реагировать на требования общественности.

Орхусская конвенция предоставляет публичные права и налагает на Стороны и государственные органы обязательства по обеспечению доступа к информации и участия общественности. Она подкрепляет эти права положениями, предусматривающими доступ к правосудию, которые, делают эту Конвенцию более эффективной и «зубастой»³. Фактически, преамбула непосредственно увязывает охрану окружающей среды с нормами в области прав человека и однозначно признает, что каждый человек имеет право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния.

Если в большинстве случаев многосторонние соглашения в области окружающей среды охватывают обязательства, которые Стороны несут друг перед другом, то Орхусская конвенция охватывает обязательства, которые Стороны несут перед общественностью. Она идет дальше, чем любая иная конвенция в области окружающей среды, в том плане, что она налагает на Стороны и государственные органы четкие обязательства перед общественностью в части обеспечения ей доступа к информации, участия в процессе принятия решений и доступа к правосудию. Это подкрепляется системой проверки соблюдения положений Конвенции, которая позволяет представителям общественности выносить вопросы соблюдения положений Конвенции на рассмотрение международных органов.

Поскольку общественность, в частности, неправительственные организации (НПО), играли чрезвычайно важную роль при проведении переговоров по поводу Конвенции, они также играют центральную роль в выполнении Конвенции. Принимая во внимание широкий диапазон социальных, экономических и политических характеристик в регионе ЕЭК, важную роль в поддержке эффективного выполнения Конвенции играют доноры и международные организации.

Однако, в конечном итоге, эффективная реализация Конвенции зависит от самих Сторон и от их желания в полном объеме и прогрессивным образом реализовывать положения Конвенции. Путь к полной реализации будет полон неожиданностей, удач, сюрпризов и определенных препятствий. Однако в конце пути мы увидим модель более совершенного процесса принятия решений, более активную и вовлеченную в процесс принятия решений общественность, а также большую доступность информации в области окружающей среды.

Путь к Орхусу

Орхусская конвенция разрабатывалась в ходе переговоров, продолжавшихся в течение двух лет, с участием стран и НПО из региона ЕЭК. Однако Конвенция берет свое начало еще раньше: ее истоки – процесс «Окружающая среда для Европы», разработка международных экологических прав и норм в области прав человека и развитие в течение долгих лет внутреннего права. Также значительную роль в создании условий для принятия Конвенции сыграли изменения в законодательстве Европейского сообщества⁴.

Решающую роль в подготовке Орхусской конвенции (см. вставку) сыграли международные декларации и резолюции, а также международные правовые инструменты. Важной инициативой на раннем этапе в регионе ЕЭК явился проект хартии экологических прав и обязанностей, разработанный в 1990 году⁵. Хотя данный проект и не был принят, в нем уже были собраны принципы и темы, аналогичные тем, которые впоследствии нашли свое отражение в Орхусской конвенции.

Одним из важнейших этапов на пути к разработке Орхусской конвенции явилось принятие Руководящих принципов ЕЭК по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды («Софийские руководящие принципы»), принятые на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (ОСдЕ) в Софии в октябре 1995 года. Идея разработки этих Руководящих принципов зародилась на второй Конференции министров ОСдЕ в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 года. На этой Конференции Старшие советники правительств стран-членов ЕЭК по проблемам окружающей среды и водных ресурсов (которые впоследствии были переименованы в Комитет по экологической политике) включили участие общественности в качестве одного из семи ключевых элементов долгосрочной экологической программы для Европы. Впоследствии, в пункте 22 принятой ими Декларации министры, собравшиеся на совещание в Люцерне, просили ЕЭК, в частности, разработать предложения по правовым, нормативным и административным механизмам в целях поощрения участия общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды.

Старшие советники учредили Целевую группу по экологическим правам и обязанностям, которой было поручено в 1994 году разработать проект принципов и другие предложения, касающиеся эффективных средств и механизмов, содействующих участию общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды. К январю 1995 года проект Руководящих принципов был уже разработан, а к маю того же года они были приняты Группой старших должностных лиц, представляющих правительства, которая отвечала за подготовку Софийской конференции. Одновременно с принятием Руководящих принципов на третьей Конференции министров ОСдЕ было принято решение рассмотреть возможность разработки конвенции по этому вопросу.

Комитет по экологической политике на своей сессии 17 января 1996 года учредил Специальную рабочую группу по подготовке конвенции о доступе к информации и участии общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Комитет также решил, что будущая конвенция должна охватывать область применения Софийских руководящих принципов⁶. Для оказания помощи в разработке проекта конвенции на основе Руководящих принципов была сформирована группа «помощников секретариата». Разработанные «элементы проекта» послужили в то время отправной точкой переговоров между странами, которые начались в июне 1996 года. С того момента и по март 1998 года под председательством Виллема Какебеке из Нидерландов состоялось десять сессий по переговорам, в том числе девять в Женеве и одна в Риме. Переговоры по Орхусской конвенции сами по себе явились реализацией принципа участия общественности. В этих сессиях приняло участие беспрецедентное число представителей НПО, среди которых была и коалиция природоохранных организаций граждан, созданных специально для участия в работе редакционных сессий.

Путь к Орхусу через международные и региональные инструменты

1966 Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН. Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке 16 декабря 1966 года. В статье 19 предусматривается «свобода искать, получать и распространять информацию»⁷.

1972 Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмская декларация): принцип 1 увязал экологические вопросы и права человека и установил основное право на «благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь».

1980 Зальцбургская декларация о защите права на информацию и участие, принятая на второй Европейской конференции по окружающей среде и правам человека в Зальцбурге, Австрия, 3 декабря 1980 года⁸.

1981 Африканская хартия прав человека и народов, принятая Организацией Африканского единства (Африканский союз) в Банджуре, Гамбия, 27 июня 1981 года. В ней уже тогда упоминалось право на удовлетворительную окружающую среду, благоприятную для человеческого развития.

1981 Рекомендация Совета Европы № (81) 19, разработанная Комитетом министров, для государств-членов по вопросу о доступе к информации, которая есть в распоряжении государственных органов, принятая в Страсбурге, Франция, 25 ноября 1981 года.

- 1982 год.** *Всемирная хартия природы*, принятая в резолюции 37/7 Генеральной Ассамблеи. Положения, которые в наибольшей степени относятся к Орхусской конвенции, можно найти в пунктах 15, 16, 18 и 23 главы III; они рассматриваются ниже в части, касающейся преамбулы.
- 1985 год.** *Директива Совета 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года, касающаяся оценки воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (Директива по ОВОС)*. Практика ее применения в области участия общественности в оценке воздействия на окружающую среду явилась одним из источников информации для многих сторон, участвовавших в переговорах по Орхусской конвенции.
- 1986 год.** *Резолюция № 171, разработанная Постоянной конференцией местных и региональных органов Европы по проблемам регионов, окружающей среды и участия*, принятая Конгрессом Совета Европы (т.е., Постоянной конференцией местных и региональных органов Европы) в Страсбурге 14 октября 1986 года.
- 1987 год.** *«Наше общее будущее»: Доклад Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию (доклад Брундтланд)* явился своего рода катализатором Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) 1992 года и принятой на ней Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии.
- 1988 год.** *Дополнительный протокол к Американской конвенции по правам человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол), принятый Организацией Американских государств* в Сан-Сальвадоре 17 ноября 1988 года, установил право на здоровую окружающую среду.
- 1989 год.** *Европейская хартия по окружающей среде и охране здоровья*, принятая на первой Европейской конференции министров по окружающей среде и охране здоровья во Франкфурте, Германия, признала, что участие общественности является важным элементом в контексте решения проблем окружающей среды и охраны здоровья.
- 1989 год.** *Совещание по защите окружающей среды Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)⁹, София*. Все страны, принявшие участие в Конференции, за исключением Румынии, одобрили выводы и рекомендации, подтверждающие права отдельных лиц, групп и организаций, обеспокоенных экологическими проблемами, на свободное выражение своего мнения, на ассоциацию с другими, на свободное проведение собраний, а также на получение, публикацию и распространение информации по этим проблемам без каких бы то ни было правовых и административных ограничений.
- 1990 год.** *Резолюция Генеральной Ассамблеи 45/94* от 14 декабря 1990 года, в которой признается, что все люди имеют право жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния.
- 1990 год.** *Проект хартии экологических прав и обязанностей отдельных лиц, групп и организаций, принятый группой экспертов, приглашенных правительством Нидерландов на Бергенскую конференцию, Норвегия, 11 мая 1990 года, и проект хартии экологических прав и обязанностей ЕЭК, принятый на межправительственном совещании в Осло 31 октября 1990 года*. Эти ранние проекты оказали определенное воздействие на более поздние инструменты.
- 1990 год.** *Директива Совета 90/313/ЕЕС от 7 июня 1990 года о свободе доступа к информации по окружающей среде*. Практика ее применения в части доступа к экологическим данным явилась одним из источников информации при выработке позиции в переговорах для многих сторон, участвовавших в переговорах по Орхусской конвенции.
- 1991 год.** *Конвенция ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция ЭСПО)*, принятая в Эспо, Финляндия, 25 февраля 1991 года. Эта Конвенция показывает связь между участием общественности и оценкой воздействия на окружающую среду. Пункт 2 ее статьи 4 имеет самое непосредственное отношение к участию общественности.
- 1992 год.** *Конвенция ЕЭК о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях)*, принятая в Хельсинки 17 марта 1992 года. В статье 9 этой Конвенции говорится об «информировании и участии общественности».
- 1992 год.** *Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам)*, принятая в Хельсинки 17 марта 1992 года, включает положения, касающиеся информирования общественности.
- 1992 год.** *Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейрская декларация), принятая на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, Бразилия, 14 июня 1992 года*. Принцип 10 этой Декларации заложил фундамент всех трех основополагающих компонентов Орхусской конвенции.
- 1993 год.** *Декларация второй Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (Люцернская декларация)*, принятая в Люцерне, Швейцария, 30 апреля 1993 года. В ней заявляется, что участие общественности в процессе принятия решений является ключевым вопросом дальнейшей работы в регионе. В статье 22.2 Декларации министры призывают в числе прочего «[ЕЭК] выработать предложения по созданию правовых, регулирующих и административных механизмов в целях поощрения участия общественности в процессе принятия решений по вопросам охраны окружающей среды, а также по осуществлению экономически эффективных мер в целях содействия участию общественности».
- 1993 год.** *Конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за ущерб, причиненный в результате деятельности, опасной для окружающей среды (Луганская конвенция), принятая Комитетом министров Совета Европы 21 июня 1993 года*. Луганская конвенция явилась первым международным соглашением, в котором сделана попытка разработать правила доступа к национальным судам в порядке обеспечения принудительного исполнения решений¹⁰.
- 1993 год.** *Североамериканское соглашение о сотрудничестве в области окружающей среды в рамках Соглашения о свободной торговле (НАФТА)*. Соглашением предусмотрено учреждение рекомендательных органов по вопросам доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию¹¹.
- 1994 год.** *Проект принципов в области прав человека и окружающей среды*¹². Документ Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций, изданный 6 июля 1994 года. Проект декларации принципов был представлен в приложении к окончательному докладу специального докладчика по правам человека и окружающей среде, г-жи Фатмы Зохра Ксентини, известному как «Доклад Ксентини». Часть III проекта декларации принципов относится ко всем трем основополагающим компонентам Орхусской конвенции.

1995 Руководящие принципы ЕЭК по обеспечению доступа к экологической информации и участия год. общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся охраны окружающей среды (Софийские руководящие принципы), были одобрены на третьей Конференции министров ОСДЕ в Софии 25 октября 1995 года. 26 статей этих Принципов касаются всех трех основополагающих компонентов Орхусской конвенции.

1996 Рекомендация 1.43 Международного союза охраны природы об участии общественности и о праве год. на информацию, принятая Всемирным Конгрессом охраны природы Международного союза охраны природы (МСОП) в Монреале, Канада, 23 октября 1996 года.

Конвенция от начала до конца

1. Преамбула

В преамбуле к Орхусской конвенции отражены цели и задачи, которые стояли у ее истоков и которые вели ее по пути дальнейшего развития. В преамбуле, в частности, обращается внимание на два основных аспекта: экологические права в качестве прав человека и важность доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию для устойчивого и экологически рационального развития.

Установление связи с правами человека

В преамбуле произведена увязка концепции о том, что адекватная охрана окружающей среды необходима для осуществления основных прав человека, с концепцией о том, что каждый человек имеет право жить в здоровой окружающей среде и обязан охранять ее. Далее в ней делается вывод о том, что в целях обеспечения возможности отстаивать это право и выполнять эту обязанность граждане должны иметь доступ к информации, право участвовать в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Содействие устойчивому и экологически рациональному развитию

В преамбуле признается, что устойчивое и экологически рациональное развитие зависит от эффективности процесса принятия решений на правительственном уровне, в ходе которого учитываются как экологические соображения, так и мнения представителей общественности. В тех случаях, когда правительства предоставляют общественности доступ к экологической информации и дают ей возможность участвовать в процессе принятия решений, они тем самым содействуют достижению цели общества по устойчивому и экологически рациональному развитию.

2. Закладка основы – общая часть

В первых трех статьях Конвенции излагаются цели, определения и общие положения. Эти статьи закладывают основу остальной части Конвенции: в них ставятся задачи, определяются термины и устанавливаются общие требования, которыми необходимо будет руководствоваться в деле толкования и реализации остальных статей Конвенции.

Цель

Статья 1 Конвенции обязывает Стороны гарантировать права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, с тем, чтобы содействовать защите права каждого человека «нынешнего и будущих поколений» жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния.

Определения

В статье 2 Конвенции содержатся определения «Стороны», «государственного органа», «экологической информации», «общественности» и «заинтересованной общественности». Эти определения помогут читателю понять эти термины в том контексте, в котором они используются в Конвенции.

Конвенция, прежде всего, устанавливает обязательства для Сторон (Договаривающиеся стороны Конвенции) и государственных органов (административные органы или физические лица или органы, выполняющие государственные функции на национальном, региональном и других уровнях). В дополнение к национальным органам правительства термин «государственный орган» может также включать учреждения региональных организаций экономической интеграции, например, таких, как ЕС, хотя он однозначно исключает органы, действующие в судебном или законодательном качестве.

Конвенция также устанавливает права «общественности» (физические или юридические лица, а также в соответствии с национальным законодательством или практикой организации, объединения и группы) и «заинтересованной общественности» (те лица, которые затрагиваются или могут затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которые заинтересованы в этом процессе). В целях Конвенции НПО, содействующие охране окружающей среды и удовлетворяющие требованиям национального законодательства, относятся к категории «заинтересованной общественности».

И наконец, экологическая информация представляет собой концепцию, которая встречается во всем тексте Конвенции. Определение «экологической информации», которое дается в Конвенции, носит широкий характер и

включает, кроме прочего, любую информацию в любой материальной форме о: (а) состоянии элементов окружающей среды; (б) факторах (например, о веществах, энергии и излучении) и деятельности или мерах (например, соглашения, законодательства, планы и программы), способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, и экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды; и (с) состоянии здоровья и безопасности людей, объектах культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них могут воздействовать упомянутые выше элементы или факторы.

Принципы

Общие положения Конвенции, изложенные в статье 3, устанавливают общие принципы, которые определяют все другие более детальные или конкретные положения. Они охватывают важные для осуществления Конвенции аспекты, такие как установление четкой основы для осуществления Конвенции, обеспечивающей совместимость ее элементов, предоставление руководства общественности по использованию прав, предусмотренных Конвенцией, содействие экологическому просвещению и повышению информированности, а также поддержка групп, содействующих охране окружающей среды и запрет репрессий, преследований или дискриминации в отношении тех, кто использует свои права, предоставленные Конвенцией.

Общие положения свидетельствуют о том, что Конвенция – это минимум, а не максимум. Стороны могут принять меры, предусматривающие более широкий доступ к информации, более широкое участие общественности в процессе принятия решений и более широкий доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, чем это требуется в соответствии с Конвенцией. Из Конвенции также явствует, что существующие права и средства защиты, которые выходят за рамки Конвенции, могут быть сохранены. Наконец, общие положения призывают Стороны содействовать соблюдению принципов Орхусской конвенции в рамках международных процессов принятия решений и международных организаций по вопросам, относящимся к окружающей среде.

3. Три основополагающих компонента

Орхусская конвенция покоится на трех «основополагающих компонентах», предусмотренных в статьях 4-9: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. Для осуществления целей Конвенции в полном объеме эти три основополагающих компонента являются взаимозависимыми.

Основополагающий компонент I – доступ к информации

Доступ к информации представляет собой первый из основополагающих компонентов. Он не случайно является первым в Конвенции, поскольку эффективное участие общественности в процессе принятия решений зависит от полной, точной и современной информации. Однако он также важен и сам по себе, поскольку общественность может пытаться получить доступ к информации и ради иных целей, а не только ради участия.

Основополагающий компонент «доступ к информации» подразделяется на два элемента. Первый касается права общественности запрашивать информацию у государственных органов и обязательства государственных органов предоставлять информацию в ответ на полученный запрос. Этот вид доступа к информации носит название «пассивного» и изложен в статье 4. Второй информационный элемент касается права общественности получать информацию и обязательства органов собирать и распространять информацию, представляющую общественный интерес, независимо от наличия запроса. Это называется «активный» доступ к информации, который отражается в статье 5.

Основополагающий компонент II – участие общественности в процессе принятия решений

Вторым основополагающим компонентом Орхусской конвенции является участие общественности. Его эффективность зависит от двух других компонентов – доступа к информации, который обеспечивает «осведомленное» участие общественности, и доступа к правосудию, который обеспечивает ее участие не на бумаге, а на деле.

Основополагающий компонент «участие общественности» подразделяется на три элемента. Первый касается участия общественности, которая может быть затронута процессом принятия решений по какой-либо конкретной деятельности или заинтересована в ней, и охватывается статьей 6. Второй элемент касается участия общественности в разработке планов, программ и политики, связанных с окружающей средой, и охватывается статьей 7. Наконец, в статье 8 охватывается участие общественности в процессе разработки законов, правил и юридически обязательных нормативных актов.

Основополагающий компонент III – доступ к правосудию

Третьим основополагающим компонентом Орхусской конвенции является доступ к правосудию, содержащийся в статье 9. Он помогает обеспечивать реализацию как основополагающего компонента, касающегося доступа к информации (в частности, статьи 4 относительно запросов о предоставлении информации) и компонента, касающегося участия общественности (в частности, статьи 6, касающейся участия общественности в процессе принятия решений по какой-либо конкретной деятельности) в национальных правовых системах, а также других положений Конвенции, которые Стороны указывают в своих национальных законодательствах как подлежащие принудительному соблюдению таким способом. Основополагающий компонент «доступ к правосудию» также

предоставляет в распоряжение общественности механизм непосредственного принудительного соблюдения экологического законодательства.

4. Заключительные положения: руководство работой по осуществлению Конвенции

Конвенция, рассматриваемая в качестве обязательства, налагаемого на суверенные образования (т.е., Стороны) предусматривает создание учреждений и официальных механизмов (например, секретариата, комитетов и других вспомогательных органов), которые дают Сторонам возможность проводить совещания и сотрудничать в вопросах осуществления. Орхусская конвенция включает ряд положений, касающихся таких учреждений и официальных структур, как это имеет место в случае большинства международных соглашений. Эти положения содержатся в статьях 10-22. К числу наиболее важных вопросов, охватываемых заключительными положениями Конвенции, относится ее вступление в силу, совещание Сторон, секретариат, рассмотрение соблюдения и урегулирование споров.

Хотя Орхусская конвенция – это конвенция ЕЭК, она, тем не менее, также будет открыта после ее вступления в силу для присоединения и других государств-членов Организации Объединенных Наций, которые расположены вне региона ЕЭК. За эти годы Стороны Конвенции неоднократно выражали свою поддержку присоединению к Конвенции государств, не входящих в данный регион¹³, и в поддержку этого Совещание Сторон своим решением IV/5 утвердило ряд простых процедурных шагов для одобрения такого присоединения.

5. Приложения

И наконец, Орхусская конвенция включает два приложения. В первом содержится перечень видов деятельности, которые, как предполагается, могут оказать значительное воздействие на окружающую среду и которые, как правило, подпадают под действие положений статьи 6 об участии общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности. Второе приложение содержит правила арбитража в случае спора между Сторонами.

Осуществление и дальнейшее развитие Конвенции

Целесообразно упомянуть несколько других специальных вопросов, поскольку в момент принятия Конвенции они носили неотложный характер. Они были учтены в Конвенции, однако – как это часто имеет место в случае вопросов, находящихся на начальной стадии международной правовой кодификации, – сделано это было в предварительном порядке. В то же время они были определены в качестве вопросов, подлежащих дальнейшей разработке на совещаниях Сторон.

Первый из этих вопросов касается участия общественности в принятии решений относительно генетически измененных организмов (ГИО). В пункте 11 статьи 6 предусмотрено требование о том, чтобы Стороны применяли положения об участии общественности «в возможной степени и надлежащим образом» к решениям, относящимся к выдаче разрешений на преднамеренное высвобождение генетически измененных организмов в окружающую среду. Однако вопрос относительно применения положений Конвенции к принятию других видов решений, связанных с ГИО, остался открытым для дальнейшего обсуждения. Резолюция Сторон, подписавших Конвенцию, принятая одновременно с Конвенцией в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года, призывает рассмотреть этот вопрос на первом заседании Совещания Сторон. В свете этих призывов на первом Совещании Сторон, подписавших Конвенцию (состоявшемся в Лукке, Италия, 21-23 октября 2002 года), были приняты Руководящие принципы доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию в отношении генетически измененных организмов¹⁴, известные как «Луккские Руководящие принципы». Также на этом совещании была создана новая Рабочая группа для изучения вариантов юридически обязательного подхода к дальнейшему расширению применения положений Конвенции в отношении ГИО. В результате этой работы на втором Совещании Сторон, подписавших Конвенцию (Алматы, Казахстан, 25-27 мая 2005 года) решением II/1 была принята поправка к Конвенции.

Еще одним вопросом, отмеченным в Конвенции для дальнейшей работы, являются возможные переговоры относительно международного инструмента о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ). В Конвенции принят положительный подход к составлению кадастров или регистров загрязнителей, которые зарекомендовали себя с самой положительной стороны в тех странах, где они были внедрены. Создание таких кадастров или регистров на национальном уровне предусмотрено в пункте 9 статьи 5. К этому вопросу возвращаются и в подпункте i) пункта 2 статьи 10, показывая, таким образом, какое важное значение в Конвенции уделяется РВПЗ. Данным положением требуется, чтобы на своем первом совещании Стороны рассмотрели накопленный ими опыт осуществления положений пункта 9 статьи 5 и решили вопрос о том, какие шаги необходимо предпринять с целью дальнейшего развития системы РВПЗ на национальном уровне, включая разработку международного документа, который мог бы быть включен в приложение к Конвенции. В этих целях на первом Совещании Сторон Орхусской Конвенции была создана Целевая группа по кадастрам или регистрам выбросов, которая рекомендовала проведение переговоров о принятии юридически обязывающего инструмента о РВПЗ. Впоследствии на внеочередной сессии Совещания Сторон Орхусской Конвенции, проведенной 21 мая 2003 года в рамках Пятой конференции Министров ОСдЕ в Киеве, был принят Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей.

Протокол является первым юридически обязывающим международным договором о РВПЗ. Он составлен таким образом, что является открытым всемирным протоколом, в котором могут участвовать все государства, включая и те, которые не ратифицировали Орхусскую Конвенцию, а также государства, не являющиеся членами ЕЭК. Протокол вступил в силу 8 октября 2009 года. Более подробная информация о Протоколе РВПЗ представлена в [комментариях к пункту 9 статьи 5](#) и в *Руководстве по осуществлению Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей*¹⁵.

Наконец, когда речь заходит об осуществлении какой-либо конвенции, то стороны этой конвенции предусматривают механизмы обеспечения ее соблюдения и эффективной реализации. В Конвенции содержатся положения об анализе соблюдения и реализации, но они приняты в такой форме, которая требует дальнейшей выработки точных механизмов достижения этих целей. Впоследствии эти механизмы были разработаны на Совещании Сторон, как это кратко показано далее.

В отношении контроля за выполнением в пункте 2 статьи 10 Конвенции предусмотрено требование о том, чтобы на своих совещаниях Стороны постоянно контролировали ход выполнения Конвенции на основе информации, регулярно поступающей от Сторон. Совещание Сторон Конвенции своим Решением I/8, принятом на первом Совещании Сторон, приняло решение о том, для каждого очередного совещания Сторон каждая Сторона должна готовить доклад о законодательных, регулирующих или других мерах, которые она предприняла для осуществления положений Конвенции, в том числе и для практического выполнения, в соответствии с форматом, установленным в приложении к данному решению. На своем четвертом заседании (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года) Совещание Сторон приняло пересмотренный формат доклада и обратилось к Сторонам с просьбой в будущих отчетных циклах использовать пересмотренный формат, представленный в приложении к решению IV/4¹⁶. Совещание Сторон также предложило Сторонам следовать руководящим принципам по требованиям относительно отчетности, подготовленных Комитетом по вопросам соблюдения¹⁷.

Что касается рассмотрения соблюдения, в статье 15 Конвенции Сторонам предписывается Совещание Сторон определять на основе консенсуса факультативные меры не конфронтационного, несудебного и консультативного характера для рассмотрения соблюдения положений Конвенции. Хотя в статье 15 предусмотрено, что эти меры должны обеспечивать надлежащее участие общественности, им могут включать возможность рассмотрения сообщений представителей общественности по вопросам, вопрос о точной форме механизма рассмотрения соблюдения остался открытым для выработки в дальнейшем. На втором совещании Сторон, подписавших Конвенцию, было принято решение о создании межправительственной рабочей группы открытого состава для составления текста проекта решения о выработке механизма соблюдения. Результатом этой работы явилось принятие на Совещании Сторон Конвенции на первой сессии решения I/7 о рассмотрении соблюдения и выборе в соответствии с этим решением первого Комитета по вопросам соблюдения Конвенции. Более подробно деятельность данного Комитета обсуждается в [комментариях к статье 15](#).

Путь из Орхуса

Протокол по проблемам воды и здоровья (Лондон, 1999 год) к Конвенции ЕЭК по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер явился первым международным инструментом, в котором были учтены положения Орхусской конвенции. В статье 10 Протокола содержатся положения, касающиеся информирования общественности, в основу которых были положены статьи 4 и 5 Орхусской конвенции, а в статье 5 (i) закреплены принципы доступа к информации и участия общественности в его применении. Кроме того, в статье 15, касающейся соблюдения, содержится требование о надлежащем участии общественности, как это предусмотрено и в соответствующей статье Орхусской конвенции.

В Плане выполнения решений, принятом на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 2002 год) Орхусская конвенция упоминается как одно из свидетельств, подтверждающих приверженность стран региона ЕЭК делу обеспечения устойчивого развития (пункт 80)¹⁸.

Орхусская конвенция цитируется Европейским судом по правам человека при рассмотрении нескольких дел, включая дело *Татар против Румынии*¹⁹ и *Брандуш против Румынии*²⁰.

Принципы Орхусской конвенции оказали серьезное влияние на природоохранную политику Международного банка реконструкции и развития и Международной ассоциации развития (совместно именуемых как Всемирный банк), а также Международной финансовой корпорации. Европейский банк реконструкции и развития также пересмотрел свою политику в области охраны окружающей среды в свете Орхусской конвенции.

На своей одиннадцатой внеочередной сессии (Бали, 24-26 февраля 2010 года) Совет управляющих Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) принял Руководство по разработке национального законодательства о доступе к информации, об участии общественности в процессе принятия решений и о доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Балийское руководство). Представители Орхусской конвенции участвовали в консультациях по вопросам разработки данного руководства и после его принятия секретариат участвует в качестве члена Консультативной группы экспертов в проекте ЮНЕП по продвижению данного Руководства.

ПРЕАМБУЛА

Преамбула представляет собой введение к договору. Она является неотъемлемой частью правового соглашения, однако положений, имеющих обязательную силу, не устанавливает. Вместо этого она выполняет ряд других функций, в частности, она ставит соглашение в более широкий правовой и политический контекст, устанавливает руководящие принципы толкования и ставит постепенные задачи по его осуществлению.

Преамбула обычно строится в виде последовательности вторичных положений, излагающих мотивы заключения договора с указанием взаимоприемлемых принципов, лежащих в основе текста. Преамбула служит для того, чтобы изложить не только мотивы, но также цели и замысел договора²¹.

Преамбула может использоваться и в целях толкования. Так, пункт 2 статьи 31 Венской конвенции о праве договоров 1969 года (Венская конвенция) гласит, что преамбула является частью контекста и основным источником толкования. Поэтому преамбула может иметь очень важное значение для установления смысла положений договора и уточнения их целей²².

Ссылаясь на декларации и другие инструменты «мягкого права» и увязывая их с конкретными обязательствами, которые предусмотрены в тексте договора, преамбула может также помочь подкрепить нормы «мягкого права» и содействовать их последующему включению в законодательство, носящее обязательный характер.

Последствия преамбулы зачастую выходят за рамки обязательств, закрепленных в последующих статьях. Статьи инструмента могут оставлять некоторые вопросы открытыми в связи с тем, что они еще не созрели для того, чтобы облечь их в форму конкретных обязательств, или же потому, что договаривающиеся государства еще не достигли по ним консенсуса. Следовательно, соответствующие абзацы преамбулы могут указывать направление дальнейшей работы и могут быть в дальнейшем использованы в ходе разработки будущих соглашений²³. Примером является абзац двадцатый преамбулы, относящийся к генетически измененным организмам.

В первых пяти абзацах Преамбулы к Орхусской конвенции устанавливается соответствующая структура, лежащая в основе Конвенции. В абзаце первом преамбулы излагается фундаментальное право «на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь», ссылаясь в этом плане на пункт 1 Стокгольмской декларации. Абзац второй преамбулы содержит ссылку на принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который привносит в экологические вопросы компонент участия общественности. В абзаце третьем преамбулы получает дальнейшее развитие концепция фундаментальных прав в области окружающей среды, а в четвертом и пятом – эти две взаимосвязанные концепции ставятся в контекст здравоохранения и устойчивого развития.

Такая схема построения означает признание того, что участие общественности, как оно обрисовано в Орхусской конвенции, является исключительно важным средством обеспечения права на здоровую окружающую среду. В предыдущих абзацах преамбулы излагается в какой-то мере предыстория параллельного развития принципа признания экологических прав и принципа признания роли участия общественности в контексте устойчивого развития. Поскольку последующие абзацы преамбулы показывают укрепление связи между этими концепциями, они тем самым как бы задают тон всей Конвенции в целом. Один из самых важных абзацев преамбулы – седьмой: в нем однозначно признается, «что каждый человек имеет право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния». Одним из способов реализации права и выполнения долга охранять окружающую среду является предусмотренная Конвенцией гарантия конкретных прав.

В преамбуле также излагаются политические соображения более практического характера, которые получили отражение в Конвенции, в частности, ее отношение к совершенствованию процесса принятия решений и укреплению социальной сплоченности. Здесь также делается ссылка на гласность системы управления, свободу информации и важную роль, которую могут играть отдельные лица, неправительственные организации и частный сектор в защите окружающей среды. В абзацах преамбулы подчеркивается важность образования, создания потенциала и использования средств массовой информации и электронных средств в целях совершенствования системы коммуникации. В абзацах шестнадцатом, семнадцатом и двадцатом затрагивается вопрос ответственности государственных органов и взаимоотношений государства и народа. В абзаце восемнадцатом преамбулы содержится указание на «доступ к правосудию», где отмечается роль судебных механизмов в обеспечении соблюдения правил, которые регламентируют жизнь общества.

Преамбула также ставит Конвенцию в контекст более широкой функции, которую выполняет ЕЭК по укреплению демократии в регионе, а также в проходящих международных процессах, таких, как «Окружающая среда для Европы» и «Окружающая среда и охрана здоровья». В ней также упоминаются соответствующие положения других многосторонних экологических соглашений (МЭС), как Конвенция Эспо и Водная конвенция.

Стороны настоящей Конвенции,

[1] ссылаясь на принцип 1 Стокгольмской декларации по проблемам окружающей человека среды,

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций впервые призвала провести конференцию по проблемам окружающей человека среды в декабре 1968 года²⁴. Такая конференция состоялась в Стокгольме 5-16 июня 1972 года. В ней приняли участие 114 государств, а также в качестве наблюдателей большое число международных и неправительственных организаций. Конференция приняла три документа, не имеющие обязательной юридической силы: резолюцию об организационно-правовых и финансовых механизмах, декларацию 26 принципов и план действий.

Принцип 1 Стокгольмской декларации принципов гласит:

Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. В связи с этим политика поощрения и увековечения апартеида, расовой сегрегации, дискриминации, колониального и других форм угнетения и иностранного господства осуждается и должна быть прекращена.

Первое предложение принципа 1 увязывает охрану окружающей среды с нормами в области прав человека и поднимает экологические права до уровня других прав человека. Развитие международного права в области прав человека традиционно происходило независимо от международного экологического права, однако пути этого независимого развития стали пересекаться все чаще и чаще.

Эта концепция экологических прав повторяется во всей преамбуле Орхусской конвенции с помощью ссылок на другие международные тексты, например, резолюцию 45/94 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года, в которой признается, что все люди имеют право жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния, а также конкретного упоминания права на благоприятную окружающую среду. Эта концепция получает дальнейшее закрепление в статье 1 в качестве основной цели Орхусской конвенции.

[2] ссылаясь также на принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию,

Стокгольмская конференция 1972 года вывела обеспокоенность по поводу состояния окружающей среды на многосторонний уровень. Доклад Брундтланд 1987 года явился дополнительным фактором, который стимулировал проведение Конференции ЮНЕСКО в 1992 году.

В декабре 1989 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций²⁵ утвердила повестку дня этой Конференции. ЮНЕСКО состоялась в Рио-де-Жанейро, Бразилия, 3-14 июня 1992 года. В ней приняли участие представители 172 стран, включая 108 руководителей государств, более 50 межправительственных и несколько сот НПО. В работе Конференции также принял участие ЕС. Помимо подписания Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) и Конвенции о биологическом разнообразии (КБР), Конференция приняла три инструмента, не имеющих обязательной силы: Рио-де-Жанейрскую декларацию, Принципы в отношении лесов и Повестку дня на 21 век: Программу действий для устойчивого развития (Повестка дня на 21 век). Рио-де-Жанейрская декларация содержит 27 принципов. Принцип 10 гласит:

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.

Принцип 10 объединяет то, что позже станет тремя основополагающими компонентами Орхусской конвенции: доступ к информации; участие общественности и доступ к судебным и административным процедурам по вопросам, касающимся окружающей среды. Это имело большое значение как первая четкая обобщенная формулировка этих концепций на международном уровне, а также в качестве своего рода международного ориентира, по которому можно было сверять соответствие национальных норм. Он также предвосхитил разработку новых процедурных прав, которыми могут быть наделены отдельные лица в рамках международного права и которые могут быть реализованы на национальном и, возможно, на международном уровне²⁶.

[3] *ссылаясь далее на резолюции Генеральной Ассамблеи 37/7 от 28 октября 1982 года о Всемирной хартии природы и 45/94 от 14 декабря 1990 года о необходимости обеспечения здоровой окружающей среды в интересах благосостояния людей,*

Спустя десять лет после Стокгольмской конференции Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Всемирную хартию природы²⁷. В отличие от других документов, принятых ранее, которые были сосредоточены в большей степени на охране природы в интересах человечества, в Хартии подчеркивается, что охрана природы – это самоцель. Хартия была предложена Заиром и получила решительную поддержку со стороны развивающихся стран, которые не были столь активны 10 лет назад в ходе стокгольмского процесса²⁸.

Положения, которые в наибольшей степени подходят для Орхусской конвенции, можно найти в главе III Хартии. Что касается первого основополагающего компонента Конвенции – доступа к информации, то в пунктах 15 и 18 Хартии подчеркивается важность сбора и распространения экологической информации. В пункте 15 подчеркивается важность экологического просвещения в качестве неотъемлемой части общего просвещения. Что касается научных изысканий и беспрепятственного распространения их результатов, то этот вопрос подробно рассматривается в пункте 18.

В пункте 16 Хартии говорится о том, что «при составлении любого плана в качестве одного из основных его элементов необходимо разрабатывать стратегию охраны природы, составлять атласы экосистем и определять воздействие планируемой политики и деятельности на природу; все эти элементы следует соответствующим образом и своевременно доводить до сведения общественности, чтобы она могла эффективно высказывать свое мнение и участвовать в принятии решений». Это показывает важность взаимозависимости между сбором и распространением экологической информации, и эффективным участием общественности.

В пункте 23 Хартии вопрос участия общественности получает дальнейшее развитие, при этом подчеркивается важность доступа к механизмам правосудия: «Каждый человек в соответствии с законодательством своей страны должен иметь возможность участвовать индивидуально или коллективно в процессе разработки решений, непосредственно касающихся окружающей его природной среды, а в случае нанесения ей ущерба или ухудшения ее состояния должен иметь право использовать все средства для ее восстановления».

Наконец, пункт 24 гласит следующее: «Каждый человек призван действовать в соответствии с положениями настоящей Хартии; каждый человек, действующий индивидуально, коллективно или участвующий в политической деятельности, должен стремиться обеспечить достижение целей и выполнение положений настоящей Хартии» – четкая декларация индивидуального обязательства по охране окружающей среды, которое позволяет обеспечить реализацию права на здоровую окружающую среду.

В своей резолюции 45/94 Генеральная Ассамблея признала, что все люди имеют право жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния, и призвала государства-члены и неправительственные организации, занимающиеся вопросами окружающей среды, активизировать свои усилия, направленные на улучшение состояния и оздоровление окружающей среды. Она также призвала Комиссию по правам человека Организации Объединенных Наций продолжить изучение проблем окружающей среды в ее связи с правами человека. В результате этого изучения был подготовлен окончательный доклад по правам человека и окружающей среде для представления Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств²⁹. В течение многих лет этот доклад являлся наиболее подробным официальным документом Организации Объединенных Наций по вопросу о связи между правами человека и окружающей средой; проект декларации принципов, содержащийся в приложении к докладу, являлся предметом многочисленных исследований и дискуссий. В докладе также имеется весьма полезное приложение с подборкой национальных конституционных положений, относящихся к окружающей среде³⁰.

[4] ссылаясь на Европейскую хартию по окружающей среде и здравоохранению, принятую на первой Европейской конференции «Окружающая среда и здоровье» Всемирной организации здравоохранения во Франкфурте-на-Майне, Германия, 8 декабря 1989 года,

В Европейской хартии по окружающей среде и здравоохранению признается, что в контексте проблем окружающей среды и охраны здоровья участие общественности является важным элементом, и дается толкование связи между окружающей средой и здоровьем. Термин «окружающая среда и здоровье» охватывает последствия для здоровья человека, обусловленные зависимостью людей от целого ряда факторов, действующих в их физической (естественной или созданной человеком) и социальной окружающей среде.

В этой зависимости есть два основных аспекта: насколько окружающая среда может поддерживать жизнь и здоровье и насколько окружающая среда лишена опасностей для здоровья. Во введении к самой Европейской хартии по окружающей среде и здравоохранению содержится определение «санитарного состояния окружающей среды», в котором говорится, что этот термин «относится к тем аспектам здоровья и патологии человека, которые определяются теми или иными факторами окружающей среды». В нем также упоминается теория и практика оценки и мониторинга факторов окружающей среды, которые так или иначе могут повлиять на здоровье человека. «Санитарное состояние окружающей среды», согласно определению, принятому Европейским региональным бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), зависит «как от прямого патологического воздействия химических веществ, радиации и некоторых биологических агентов, так и от воздействия (зачастую косвенного) на здоровье и состояние человека физических, психологических, социальных и эстетических условий окружения в самом широком смысле этого слова, включая жилищные условия, характер роста и развития городов, практику землепользования и транспорт»³¹.

В Орхусской конвенции содержится много четких ссылок на здоровье человека. В статье 1, в которой излагается цель Конвенции, говорится о «праве каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния». Эта декларация подтверждается с помощью аналогичных формулировок в преамбуле. О здоровье человека говорится также в подпункте с) пункта 1 статьи 5. В статье 2 Орхусской конвенции определение «экологическая информация» включает в какой-то мере непрямую, но четкую ссылку на состояние здоровья и безопасности и на условия жизни людей. Эти факторы также косвенно включены в определение «окружающая среда», которое подразумевается в Конвенции. Таким образом, вся Конвенция, а не только положения, касающиеся информации, должны толковаться как применимые к вопросам здоровья в той мере, в какой они прямо или косвенно затрагиваются элементами окружающей среды (см. [комментарий к подпункту с\) пункта 3 статьи 2](#))³².

В первом нормоустанавливающем положении Европейской хартии предусматривается, что каждый человек имеет право на:

- окружающую среду, во всех отношениях способствующую максимально достижимому уровню здоровья и благополучия;
- информацию и получение консультаций о состоянии окружающей среды, а также относительно планов, решений и мероприятий, которые могут оказать влияние как на окружающую среду, так и на здоровье людей;
- участие в процессе принятия решений.

В восьмом нормоустанавливающем положении Хартии также подчеркивается важная роль НПО «в распространении информации среди общественности и формировании сознательного отношения к проблемам здравоохранения и экологии и надлежащего на них реагирования».

«Окружающая среда и здоровье»

Европейская конференция «Окружающая среда и здоровье», состоявшаяся во Франкфурте, Германия, в декабре 1989 года, на которой была принята Европейская хартия по окружающей среде и здравоохранению, явилась первой из серии конференций министров здравоохранения и окружающей среды в европейском регионе ВОЗ. Этот процесс можно сравнить с процессом ОСдЕ (см. ниже [комментарий к двадцать четвертому абзацу преамбулы](#)).

Вторая Европейская конференция «Окружающая среда и здоровье» состоялась в Хельсинки в июне 1994 года. В попытке выработать комплексную оценку³³, в которой нашла бы отражение разделяемая всеми озабоченность по некоторым вопросам здравоохранения и окружающей среды, министры рассмотрели эти вопросы в принятом ими Плате действий по оздоровлению окружающей среды Европы. Кроме того, в целях решения имеющихся проблем министры поручили своим департаментам по вопросам здравоохранения и окружающей среды разработать совместные национальные планы действий по оздоровлению окружающей среды³⁴. Признание необходимости участия общественности в качестве важного элемента в работе по решению проблем окружающей среды и охраны здоровья нашло отражение в акценте, который был сделан в Плате действий по оздоровлению окружающей среды Европы, на достижение цели более широкого вовлечения общественности и НПО в процесс принятия решений по вопросам оздоровления окружающей среды³⁵.

Связь между процессами ОСдЕ и «Окружающая среда и здоровье» была поставлена во главу угла на третьей Конференции министров «Окружающая среда и здоровье», которая состоялась в Лондоне в июне 1999 года. Лондонская конференция дала возможность своевременно выработать некоторые ориентиры в плане осуществления Орхусской конвенции, особенно в части вопросов, касающихся здоровья, которые в последующем могут быть приняты во внимание совещанием Сторон. Вопросы, касающиеся здоровья, как таковые, занимали отнюдь не центральное место на переговорах по Орхусской конвенции, но они, тем не менее, были прямо включены в определение «экологическая информация». В статье 30 Декларации третьей Конференции министров «Окружающая среда и здоровье» подтверждается принятое министрами обязательство обеспечивать общественности эффективный доступ к информации, совершенствовать систему связи с общественностью, укреплять роль общественности в процессе принятия решений и предоставлять ей доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды и здоровья³⁶.

Кроме того, Стороны, принявшие Декларацию, тепло приветствовали справочный документ конференции «Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды и здоровья» и рекомендовали его для рассмотрения, в частности, Сторонами, подписавшими Орхусскую конвенцию, в процессе дальнейшего обсуждения этих вопросов³⁷.

Четвертая Европейская конференция «Окружающая среда и здоровье», которая была проведена в 2004 году в Будапеште, приняла Европейский план действий «Окружающая среда и здоровье детей» и призвала к внедрению «информационных систем социально-гигиенического мониторинга», обеспечивающих своевременный доступ к информации. В декларации конференции содержится призыв к международным организациям разработать, включая посредством соответствующих процессов Орхусской конвенции, руководящие принципы по информированию о факторах риска в качестве важного инструмента, помогающего повысить осведомленность общественности.

На пятой министерской конференции по окружающей среде и охране здоровья, которая состоялась в Парме, Италия, в марте 2010 года министры подтвердили необходимость участия общества и всех заинтересованных сторон в решении вопросов окружающей среды и здоровья и утвердили новые институциональные рамки, изложенные в документе «Европейский процесс «Окружающая среда и здоровье».

Резолюция Сторон, подписавших Орхусскую Конвенцию, содержит призыв к тесному сотрудничеству между ЕЭК, другими органами, вовлеченными в процесс ОСдЕ, и иными международными и неправительственными организациями, в частности, по вопросам реализации национальных планов по оздоровлению окружающей среды (более подробная информация о процессе ОСдЕ представлена ниже [в комментариях к двадцать четвертому абзацу преамбулы](#)).

[5] подтверждая необходимость защищать и сохранять окружающую среду, улучшать ее состояние и обеспечивать устойчивое и экологическое безопасное развитие,

Термин «устойчивое развитие» стал использоваться для обозначения некоторого набора ценностей, в котором более полно учтены выпущенные ранее из виду экологические последствия, обусловленные традиционными формами развития. В целом, он описывает подход к экономическому развитию с ориентацией на охрану окружающей среды, которое позволяет удовлетворять потребности нынешнего поколения, не лишая при этом будущие поколения возможности удовлетворять их собственные потребности. Это определение, обнаруженное в обстоятельном докладе Брундтланд «Наше общее будущее», сформулировано следующим образом: «развитие, которое позволяет удовлетворить нужды нынешнего поколения, без ущерба для удовлетворения потребностей будущих поколений»³⁸.

Принцип 3 Рио-де-Жанейрской декларации гласит следующее: «Право на развитие должно быть реализовано таким образом, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в области развития и окружающей среды». Таким образом, устойчивое развитие предполагает – если его рассматривать вместе с другими принципами этой Декларации (в частности, с принципами 2 и 4)³⁹, – необходимость интеграции политики в области окружающей среды и политики в области развития (т.е., социальной и экономической политики).

Международный Суд также принял во внимание понятия, связанные с устойчивым развитием, в частности в своем решении по делу *по проекту Габчикова-Надьмарош (Венгрия/Словакия)* (1997), в котором Венгрия требовала прекращения проекта по строительству плотинной системы на Дунае, отчасти основываясь на доводах в отношении обеспечения устойчивого развития⁴⁰. В пункте 140 своего решения Суд постановил:

На протяжении многих веков по экономическим или иным причинам человечество постоянно вмешивалось в природу. В прошлом это зачастую делалось без учета воздействия на окружающую среду. Благодаря новым научным знаниям и большей растущей информированности о рисках для человечества, как для нынешних, так и для будущих поколений, связанных с подобным необдуманным и непрерывным вмешательством, за последние два десятилетия были разработаны новые нормы и стандарты, которые получили свое закрепление в многочисленных инструментах. Эти новые нормы необходимо принимать во внимание и учитывать не только в тех случаях, когда страны намереваются осуществлять новые виды деятельности, но также и при выполнении работ, начатых в прошлом. Эта необходимость согласования вопросов экономического развития с задачами охраны окружающей среды четко просматривается в концепции устойчивого развития.

В деле *о целлюлозных заводах на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая)* Международный Суд постановил, что согласно действующему договору между этими странами об использовании речных ресурсов «необходимо добиваться равновесия в вопросах использования водных ресурсов и защиты реки в соответствии с целями устойчивого развития»⁴¹.

Эта концепция получает все более широкое распространение и приобретает все большее значение⁴². В 2002 году, в год десятой годовщины проведения конференции в Рио-де-Жанейро и тридцатой годовщины Стокгольмской конференции, в Йоханнесбурге, Южная Африка, была проведена Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию. На данной встрече на высшем уровне были приняты Декларация и План выполнения решений, в которых выработаны практические меры по достижению устойчивого развития, при этом особое внимание уделялось вопросам искоренения нищеты. В пункте 128 Плана выполнения решений содержится призыв к странам:

Обеспечить на национальном уровне доступ к экологической информации и судебным и административным процедурам по экологическим вопросам, а также участие в принятии решений по осуществлению принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию с учетом в полной мере принципов 5, 7 и 11 этой Декларации⁴³.

С 20 по 22 июня 2012 года, в двадцатую годовщину Рио-де-Жанейрской конференции в Рио-де-Жанейро была проведена Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (Рио+20). Рио+20 явилось продолжением Конференции ЮНЕСКО по окружающей среде и развитию 1992 года, проведенной в этом же городе 20 годами ранее. Основным результатом конференции явился 49-страничный документ, не имеющий обязательной силы, под названием *«Будущее, которое мы хотим»*⁴⁴. В данном документе присутствовавшие на конференции руководители и представители высокого уровня из 192 стран мира вновь подтвердили свою политическую приверженность устойчивому развитию и провозгласили свою приверженность содействию устойчивому будущему. Они еще раз подтвердили все принципы Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года и свою приверженность полной реализации данной декларации⁴⁵. В документе *«Будущее, которое мы хотим»* подчеркивается, что широкое участие общественности и доступ к информации, а также к судебным и административным процедурам является чрезвычайно важными для содействия устойчивому развитию⁴⁶. В документе также поддерживаются действия на региональном, национальном, субнациональном и местном уровнях, способствующие доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды⁴⁷.

После принятия в 1997 года Амстердамского договора устойчивое развитие стало одной из основных целей ЕС⁴⁸. В пункте 2 статьи 1 первой части Амстердамского договора предусматривается, что государства-члены ЕС должны учитывать «принцип устойчивого развития» в работе по достижению экономического и социального прогресса на благо своих народов.

С вступлением в силу 1 декабря 2009 года Лиссабонского договора Хартия Европейского союза об основных правах получила обязательную юридическую силу, аналогичную действиям договоров. В Статье 37 Хартии об основных правах предусмотрено требование о том, чтобы высокий уровень защиты окружающей среды и вопросы улучшения качества окружающей среды были включены в политику ЕС и были бы обеспечены в соответствии с принципом устойчивого развития.

В статье 2 КБР термин «устойчивое использование» определяется как «использование компонентов биологического разнообразия таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям».

В КБР используется особая формулировка устойчивого развития за счет включения в нее слов «экологически обоснованное»⁴⁹. Это уточнение фактически повторяет формулировку, которую можно обнаружить в других международных инструментах и которую пришлось ввести в результате того, что в ряде случаев наблюдалась тенденция к использованию термина «устойчивое развитие» для обоснования устойчивого экономического роста

без особого учета экологических соображений. Например, в резолюции Генеральной Ассамблеи, призывающей к проведению Рио-де-Жанейрской конференции, термин «экологически обоснованное»⁵⁰ используется сплошь и рядом. Его можно также найти в Конвенции 1981 года о сотрудничестве в области охраны и освоения морской и прибрежной среды региона Западной и Центральной Африки, известной также как Абиджанская конвенция. Если последовательно использовать философию, сформулированную в докладе Брундтланд, то использование термина «экологически обоснованное» было бы излишним, однако постоянный акцент на эти слова мешает тем странам, которые предпочитают развитие в ущерб окружающей среде, в их попытках повернуть назад.

Формулировка, использованная в Орхусской конвенции, подчеркивает, что развитие будет устойчивым только тогда, когда оно будет осуществляться с полным учетом факторов окружающей среды и покоиться на прочной основе из экологических ценностей. В контексте Конвенции этот абзац преамбулы устанавливает не только то, что указанные ранее три основополагающих компонента важны для реализации права на здоровую окружающую среду, но и то, что они призваны играть определенную роль в достижении цели устойчивого развития, помогая «защитить и сохранять окружающую среду и улучшать ее состояние».

[6] признавая, что адекватная охрана окружающей среды необходима для обеспечения благосостояния человека и осуществления основных прав человека, включая само право на жизнь,

[7] признавая также, что каждый человек имеет право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, и обязан как индивидуально, так и совместно с другими охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений,

Шестой абзац преамбулы представляет собой более четкое изложение связи между правами человека и охраной окружающей среды. Этот хорошо обоснованный принцип был установлен еще в 1968 году в одной из резолюций Генеральной Ассамблеи⁵¹, в принципе 1 Стокгольмской декларации и других международных документах (см. выше). Седьмой абзац преамбулы представляет собой значительный шаг вперед в этом направлении. Вместе с тем в нем прослеживается следующий вывод из этой связи – предварительное условие обеспечения здоровой окружающей среды, позволяющей реализовать основные права, порождает и само право, как таковое. Этот постулат, даже несмотря на то, что он содержится в преамбуле, являлся, тем не менее, первым четким признанием права на здоровую окружающую среду в одном из международных инструментов в Европейском регионе (см. [комментарий к статье 1](#)). Для сравнения, это право было признано в инструментах по правам человека в странах Африки и Латинской Америки с 1980-х годов⁵². Седьмой абзац преамбулы увязывает это право с формулировкой, относящейся к обязанности охранять окружающую среду, – обязанности, которая зачастую упоминается в национальном праве и международных инструментах, включая Стокгольмскую декларацию и Всемирную хартию природы⁵³. Оба эти пункта, взятые вместе, отражают развитие конституционных и статутных положений, а также расширение мировой юридической практики, в которой цель реализации основного права на здоровую окружающую среду, которая раньше выражалась в форме стремления, сейчас наполняется конкретным правовым содержанием.

В 2000-х годах основное внимание обсуждений по поводу права на здоровую окружающую среду, которые велись на уровне организации Объединенных Наций, нередко сосредоточивалось на конкретных аспектах этого права, например, «права коренного населения» или «право на воду». В 2007 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о правах коренных народов⁵⁴. Это была первая декларация Генеральной Ассамблеи ООН, которая прямо признавала сохранение и охрану окружающей среды и ресурсов в качестве права человека, хотя только коренных народов. В статье 29 данной декларации говорится, в частности, что коренные народы имеют право на сохранение и охрану окружающей среды, и что государства принимают действенные меры по недопущению хранения или удаления опасных материалов на землях или территориях коренных народов без их свободного, предварительного и осознанного согласия. В своей резолюции 64/292 от 28 июля 2010 года Генеральная Ассамблея впервые признала право на безопасную питьевую воду и доступ к основным санитарно-техническим средствам как право человека, неотъемлемое для полноценной жизни человека и неотделимое от всех остальных прав человека⁵⁵.

В 2010-х годах в обсуждениях на уровне Организации Объединенных Наций начали все чаще рассматривать право на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду. На своей очередной девятнадцатой сессии (Женева, 27 февраля–23 марта 2012 года) Совет по правам человека принял резолюцию, в соответствии с которой на трехлетний период был назначен специальный докладчик по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, который, среди прочего, должен будет представить рекомендации по достижению Целей развития тысячелетия, учесть результаты конференций «Рио+20», а также вносить свой вклад в дальнейшие процессы, осуществляемые по результатам конференции⁵⁶.

Кроме того, право на здоровую окружающую среду получает все более широкое признание на национальном уровне. Многие страны в регионе ЕЭК, в особенности в Центральной и Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии ввели в действие положения, признающие это право в своих конституциях или национальном законодательстве⁵⁷.

Более того, признание таких прав – это не какая-то иллюзорная цель. Относящиеся к ним положения успешно используются в судах в порядке защиты прав отдельных представителей общественности в пределах определенного уровня охраны окружающей среды. Были вынесены решения по получившим широкую огласку делам в Индии⁵⁸, Пакистане⁵⁹ и на Филиппинах⁶⁰. Что касается характера права на здоровую окружающую среду, то Верховный суд Филиппин вынес следующее заключение:

«хотя права на нормальную окружающую среду и на здоровье были облечены в форму государственной политики, т.е. возлагали на государство прямое обязательство сохранять окружающую среду, такая политика ясно показывает наличие индивидуальных прав, которые не менее важны, чем гражданские и политические права, перечисленные в Билле конституционных прав»⁶¹.



© Shutterstock

В регионе ЕЭК страны, где конституционное право на здоровую окружающую среду было учтено решением национальных судов, включают в себя Венгрию⁶², Бельгию⁶³, Латвию⁶⁴, Словению⁶⁵ и Испанию⁶⁶. Такие дела помогают развивать значение данного права. На региональном уровне все Стороны Орхусской конвенции за исключением Таджикистана и Туркменистана на сегодняшний день также являются членами Совета Европы и, следовательно, являются Сторонами Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека). Пункт 1 статьи 8 Европейской конвенции о правах человека, в которой говорится, что «Каждый человек имеет право на уважение его личной и семейной жизни, неприкосновенности его жилища и тайны корреспонденции», была истолкована Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ), в смысле, близком к смыслу права на здоровую окружающую среду. По делу 2006 года «Джакомелли против Италии», которое касалось завода по хранению и переработке токсичных промышленных отходов, ЕСПЧ постановил, что:

Нарушения права на неприкосновенность жилища не ограничиваются конкретными или физическими нарушениями такими, как незаконное проникновение в жилище человека, но также включают в себя такие нарушения, которые не являются конкретными или физическими, такие, как шум, выбросы загрязняющих веществ, запахи или иные виды вмешательства. Серьезное нарушение может быть следствием нарушения права лица на неприкосновенность его жилища, если оно мешает ему пользоваться удобствами своего жилища»⁶⁷.

В этом постановлении ЕСПЧ отметил, что статья 8 Конвенции может применяться в делах, связанных с окружающей средой, если ее загрязнение напрямую осуществлено государством или если ответственность государства вытекает из неурегулирования должным образом деятельности частного сектора⁶⁸. В своем решении от 1998 года по делу «Герра против Италии» ЕСПЧ также вынес решение о том, что статья 8 может быть нарушена в связи с непредставлением государственным органом необходимой информации. В данном случае государственный орган не оповестил местное население о факторах риска, которому оно подвергается, и о мерах, которые необходимо принять в случае аварии на близлежащем заводе химических удобрений. По делу «Джакомелли против Италии» ЕСПЧ обобщил некоторые из своих предыдущих решений, связанных с экологическим правом, в соответствии со статьей 8:

В деле «Пауэлли и Райнер против Соединенного Королевства»... Суд объявил статью 8 Конвенции применимой, поскольку «в каждом деле, хотя и в значительно отличающейся степени, качество частной жизни заявителя и пределы пользования удобствами жилища были нарушены шумом, создаваемым самолетами, которые использовал аэропорт Хитроу. По делу «Лонес Остра ...», которое относилось к загрязнению, вызванному шумом и запахами, создаваемыми заводом по переработке отходов, Европейский суд утверждал, что «сильное загрязнение окружающей среды может оказать воздействие на благополучие лиц и помешать им пользоваться своими жилищами таким образом, что оно может неблагоприятно сказаться на их частной и семейной жизни, тем не менее, без создания серьезной угрозы их здоровью». По делу «Герра и другие»... Суд отметил: «Прямое воздействие ядовитых выбросов на право заявителей на уважение их частной и семейной жизни означает, что статья 8 Конвенции является применимой». Наконец, в деле «Суруджиу против Румынии»... которое относилось к различным формам причинения беспокойства третьей стороной, которая вошла во двор заявителя и выгрузила несколько тележек с навозом возле двери и под окнами дома,

Суд установил, что эти действия являлись множественным вмешательством в право заявителя на уважение своего жилища и что статья 8 Конвенции применима⁶⁹.

ЕСПЧ отметил, что хотя статья 8 Конвенции не содержит прямых процессуальных требований, в деле «Джакомелли против Италии» он постановил, что статья 8 требует проведение оценки воздействия на окружающую среду до принятия решения, предоставление общественности информации о результатах оценки воздействия на окружающую среду, учета мнения лиц⁷⁰, а также их возможности опротестовывать решения, при принятии которых, как они считают, их интересам или комментариям не было уделено должного внимания в ходе процесса принятия решения:

Государственный процесс принятия решений в отношении сложных вопросов экологической и экономической политики должен, прежде всего, включать в себя соответствующие исследования и изучения, чтобы результаты деятельности, которые могут причинить ущерб окружающей среде и нарушить права лиц, могли быть спрогнозированы и заранее рассчитаны и, соответственно, мог быть соблюден справедливый баланс между различными противостоящими интересами (см. *«Хаттон и другие»*...). Важность общественного доступа к результатам таких исследований и информации, дающим возможность членам общества оценить опасность, которой они подвергаются, не подвергается никакому сомнению (см. *mutatis mutandis*, по делу *«Terpa и другие»*, ..., и по делу *«МакГинли и Иган против Соединенного Королевства»*...). Наконец, рассматриваемые лица должны также иметь возможность обратиться с жалобой в суды на любое решение, действие или бездействие, если они считают, что их интересам или доводам не было уделено должного внимания в ходе процесса принятия решения (см. *mutatis mutandis*, по делу *«Хаттон и другие»* ... *«Ташкин и другие»*, ...) ⁷¹.

В абзаце седьмом преамбулы Орхусской конвенции конкретно признаются права «нынешнего и будущих поколений». Эта фраза есть и в статье 1 Конвенции. Необходимость применять такой подход, который учитывает интересы различных поколений и в соответствии с которым меры, принятые сегодня, не должны ущемлять возможности и выгоды для будущих поколений, была также признана в принципе 1 Стокгольмской декларации, однако возникла она гораздо раньше. Идея о том, что мы, являясь «представителями нынешнего поколения, управляем Землей на правах опекунов наших будущих поколений»⁷², в практике международного права хорошо известна. Ее можно обнаружить уже в XIX столетии в решении арбитражного суда 1893 года по делу о тихоокеанских морских котиках, хотя в этом случае суд и отклонил этот довод⁷³. Часть этого абзаца также построена на выводах Международной комиссии по окружающей среде и развитию, содержащихся в докладе Брундтланд *«Наше общее будущее»*⁷⁴.

Хотя Орхусская конвенция отнюдь не является первым международным инструментом, признавшим право на здоровую окружающую среду, тем не менее, ее вполне можно считать первым строгим юридическим документом, признавшим права будущих поколений. Международный Суд использовал аналогичные формулировки в своем заключении, гласившем, что окружающая среда – это само здоровье еще не родившихся поколений⁷⁵. В Орхусской конвенции это сделанное в судебном порядке признание получило дальнейшее развитие, благодаря его закреплению в соответствующем международном правовом инструменте.

В контексте устойчивого развития вопрос о равноправии поколений приобретает все большее значение. Дело, о котором очень много говорили во всем мире, известно под названием *«Дело ОПОСА Майнорз»*⁷⁶. Речь идет о деле, которое слушалось в 1993 году в Верховном суде Филиппин и в котором в качестве одной из сторон выступала группа несовершеннолетних, создавших вместе со своими родителями организацию и предъявивших иск секретарю департамента окружающей среды и природных ресурсов на предмет отмены всех лицензий на заготовку лесоматериалов, с тем чтобы сохранить леса от вырубки.

В деле *ОПОСА дети*, выступавшие в качестве истцов, утверждали, что они представляют свое поколение, а также поколения, которые еще не родились. Верховный суд Филиппин пришел к заключению, что в данном случае принцип ответственности одного поколения перед другим с юридической точки зрения может быть признан и что доводы детей из *ОПОСА* следует рассматривать как законное выражение их заинтересованности в охране прав будущих поколений⁷⁷. Суд признал, что истцы правомочны предъявлять иск от имени будущих поколений «на основе концепции ответственности одного поколения перед другим, поскольку здесь затрагивается право на сбалансированную и здоровую экологическую обстановку»⁷⁸.

[8] считая, что в целях обеспечения возможности отстаивать это право и выполнять эту обязанность граждане должны иметь доступ к информации, право участвовать в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и признания в этой связи, что гражданам может оказаться необходимой помощь для осуществления своих прав,

В предыдущих абзацах была заложена основа связи между участием общественности и основными правами человека, включая право на здоровую окружающую среду, и обязанностью охранять окружающую среду на благо

нынешнего и будущих поколений. Эта связь четко прослеживается в абзаце восьмом преамбулы. В частности, в нем уточняются три основных элемента участия общественности, которые образуют базовую структуру Конвенции. К ним относятся: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. В Конвенции установлено, что эти три элемента необходимы как для реализации права на здоровую окружающую среду, так и, что не менее важно, для обеспечения каждому человеку возможности выполнить свои обязанности перед другими, в том числе и перед будущими поколениями.

Весьма существенно, что данный абзац не замыкается на этом, поскольку в нем прямо утверждается, что граждане могут нуждаться в помощи для осуществления своих прав. Основные права человека, связанные с окружающей средой, и основные обязанности взаимно переплетаются, но как права, так и обязанности могут оставаться нереализованными до тех пор, пока у людей нет возможности действовать в гражданском обществе. Это может предполагать создание соответствующих учреждений, гарантию со стороны государства в плане обеспечения четких и прозрачных условий для действий и, в некоторых случаях, конкретных программ помощи для выравнивания условий игры. Это утверждение получает дальнейшее развитие в пунктах 2 и 3 статьи 3.

[9] признавая, что в вопросах, касающихся окружающей среды, совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов,

В абзаце девятом преамбулы устанавливаются некоторые из основных ценностей участия общественности с точки зрения государственных органов. В нем перечислены четыре отдельные практические выгоды, обусловленные участием общественности. Первая состоит в повышении качества принимаемых решений и процесса их осуществления. Качество решений можно повысить за счет предоставления общественности дополнительной информации, а также за счет воздействия, которое может быть оказано, в результате пропаганды альтернативных решений, на тщательное рассмотрение всех предложенных вариантов. Общественность будет зачастую располагать конкретным знанием местных условий и практических последствий предлагаемой деятельности.

Работа по реализации решений может быть улучшена там, где члены общественности, которые заинтересованы в результате, были вовлечены в процесс и смогли донести до внимания соответствующих органов свою озабоченность. В таких случаях они, как можно ожидать, будут более решительно поддерживать выработанное решение. Более высокая осведомленность общественности в тех или иных вопросах представляет собой побочную выгоду от участия общественности в принятии решений, что приводит к тому, что общественность становится все более и более искушенной в вопросах участия, и в том, что она способна поддержать хорошие решения. Предоставление общественности возможностей выразить свою обеспокоенность и принятие этой обеспокоенности во внимание – это вопрос самореализации, которая повышает уровень доверия в обществе в целом.

[10] стремясь, таким образом, способствовать подотчетности и открытости процесса принятия решений и усилению поддержки общественностью решений в области окружающей сред,

В этом абзаце подчеркиваются последствия для общества практических преимуществ, обсуждаемых в абзаце девятом преамбулы и находящих свое отражение в двадцать первом абзаце. Активное вовлечение общественности в гласный процесс принятия решений подтверждает факт подотчетности государственных органов и способствует более уважительному отношению к ним и к принимаемым ими решениям, даже со стороны тех представителей общественности, для которых окончательное решение может оказаться неблагоприятным. Поскольку в большинстве случаев, для того чтобы решения были эффективными, они должны пользоваться определенной поддержкой со стороны широкой общественности, отсутствие такого подтверждения повышает вероятность провала проектов.

Кроме того, те представители общественности, которые имели возможность активно участвовать в процессе принятия решений, могут стать самыми эффективными сторонниками реализации принятого решения. Они знают ограничения и трудности, с которыми пришлось столкнуться государственным органам, они видели, что были рассмотрены интересы различных групп, включая вопросы охраны окружающей среды, и могут понять, что в данной ситуации принятое решение может быть обоснованным, даже если их точка зрения и не нашла в нем отражения.

[11] признавая желательность открытости во всех ветвях государственного управления и предлагая законодательным органам осуществлять принципы настоящей Конвенции в своей работе,

В этом абзаце признается, что общие принципы, содержащиеся в Орхусской конвенции, могут содействовать прозрачности деятельности всех ветвей власти и помогать им в выполнении возложенных на них обязанностей. Это также одно из положений преамбулы, вместе с абзацами восемнадцатым и двадцать первым, которое выходит за рамки чисто экологического контекста и обозначает более широкие проблемы демократизации и взаимосвязей между людьми, организациями и государством.

Многие представители правительств на переговорах по Конвенции не хотели допустить подчинения законодательного процесса каким-либо предписаниям, что, по их мнению, могло бы нарушить баланс ветвей власти. Таким образом, определение государственного органа в пункте 2 статьи 2 Конвенции однозначно исключает органы или учреждения, действующие в качестве законодателя. Однако в сентябре 1997 года парламентская группа, активно принимавшая участие в переговорах, выпустила «Стокгольмское заявление», в котором она поддержала применимость к членам парламента положений Конвенции, касающихся, в частности, информации, и разработала принципы участия общественности в «работе законодательных органов»⁷⁹. В Резолюции сторон, подписавших Конвенцию, также подчеркивается, что парламентарии играют ключевую роль в выполнении Конвенции. В соответствии с этим в абзаце одиннадцатом преамбулы законодательным органам предлагается осуществлять принципы Конвенции на добровольной основе.

[12] признавая также, что общественность должна быть осведомлена о процедурах участия в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, иметь свободный доступ к ним и знать, как ими пользоваться,

Тот факт, что общественность может нуждаться в помощи в отношении использования прав и возможностей, предусмотренных Конвенцией, уже в целом получил признание в абзаце восьмом преамбулы. Один из первых способов, с помощью которого Стороны могут сделать это, состоит в предоставлении общественности информации о возможностях ее участия в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды. Этот абзац распространяет применение некоторых из принципов экологического просвещения в контексте участия общественности, в частности, важность так называемой «метаинформации» или информации о том, как получить информацию и как ею пользоваться. Для эффективного использования инструмента участия общественности необходимо, чтобы общественностью владела не только информацией, которая потребуется для конкретного процесса принятия решений, но и информацией, касающейся ее возможностей участвовать в процессе принятия решений.

В последней части абзаца двенадцатого преамбулы эта информация выдвигается еще на один шаг вперед, признавая важность не только того, что общественность осведомлена о своих возможностях участвовать в принятии решений, но она также знает, как эффективно использовать эти возможности. Это подразумевает, что общественность должна обладать реальным практическим пониманием процедур участия общественности, имеющихся в ее распоряжении, включая понимание различных методов, при помощи которых она могла бы эффективно их использовать, а также суть результатов, которые можно ожидать от участия общественности.

В абзаце двенадцатом преамбулы также говорится о свободном доступе. Свободный доступ может означать свободный, открытый, беспрепятственный и недискриминационный доступ к процедурам участия общественности. Он отнюдь не предполагает, что государство должно субсидировать все расходы любого представителя общественности по его участию в данной процедуре. Однако расходы, которые придется нести данному представителю общественности, должны быть нормальными расходами, связанными только с его участием в той или иной процедуре. Государство не должно воздвигать финансовые преграды перед представителями общественности, которые хотят участвовать в работе. В Конвенции вопрос о расходах рассматривается более подробно далее.

[13] признавая далее важное значение соответствующих ролей, которые могут играть в охране окружающей среды отдельные граждане, неправительственные организации и частный сектор,

В Конвенции говорится о той роли, которую могут играть отдельные лица, НПО и частный сектор в охране окружающей среды. Что касается отдельных лиц, то их роль в охране окружающей среды – это их личное поведение, а также их взаимодействие в обществе, где они могут убеждать других поступать аналогичным образом и где они могут также действовать сообща с другими. Что касается НПО и структур частного сектора, то здесь есть два способа.

Создание НПО – это обычное средство реализовать право на ассоциацию любой группы лиц, преследующих общие цели и имеющих общие интересы. Термин «неправительственные организации», под которыми зачастую подразумевают природоохранные организации, на самом деле представляет собой общее понятие, охватывающее некоммерческие организации, созданные в любых законных целях. Особое признание экологических НПО в контексте Конвенции обсуждается в [комментариях к пункту 5 статьи 2](#) и [пункту 2 статьи 9](#).

В настоящее время роль коммерческого сектора и промышленности получает все более широкое признание. С одной стороны, учитывая экологическое воздействие деятельности некоторых секторов бизнеса и отраслей промышленности, исключительно важно вовлекать их в природоохранную деятельность и принимать меры к тому, чтобы они выполняли свои обязанности, сводя до минимума негативное воздействие их деятельности. С другой стороны, промышленность, независимо от того, носит она «зеленый оттенок» или нет, остается ключевым фактором поиска подходящих решений. Кроме того, в последние годы получило развитие понятие так называемой «корпоративной социальной ответственности», когда растет число коммерческих компаний, которые добровольно или в результате регулирования со стороны правительства вырабатывают свою политику и задачи, а также оценивают свою деятельность по ряду критериев, включая охрану окружающей среды и социальную ответственность.

[14] считая желательным способствовать экологическому просвещению в целях углубления понимания процессов, связанных с окружающей средой и устойчивым развитием, и поощрять широкое информирование общественности о решениях, оказывающих воздействие на окружающую среду и устойчивое развитие, и ее участие в процессе принятия таких решений,

Абзац четырнадцатый преамбулы связан с двенадцатым в том плане, что он относится отчасти к метаинформации (т.е. информации о том, как получить и использовать информацию), касающейся решений, которые затрагивают окружающую среду и устойчивое развитие. Однако здесь он идет дальше, поскольку в нем выражается желание участников переговоров содействовать экологическому просвещению на более общем уровне и поощрять широкое информирование и участие общественности. Связь между экологическим просвещением и участием была установлена в целом ряде международных инструментов, включая в Стратегии ЕЭК для образования в интересах устойчивого развития (Стратегия ОУР). Стратегия, принятая министрами, заместителями министров и другими представителями Министерств по охране окружающей среды и Министерств образования стран региона ЕЭК на встрече высокого уровня, которая состоялась в Вильнюсе в марте 2005 года, разработана в качестве практического инструмента содействия устойчивому развитию посредством образования. На встрече также были приняты Вильнюсские рамки реализации стратегии, в соответствии с которыми был создан Руководящий комитет и экспертная группа по разработке индикаторов выполнения Стратегии в целях содействия координации и анализа выполнения Стратегии.

Организация Объединенных Наций объявила декаду 2005-2014 Декадой ООН по образованию для устойчивого развития, при этом Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) является ведущей организацией по реализации инициатив в рамках данной декады. Более ранние инструменты включают Декларацию, принятую в 1997 году в Салониках на Конференции ЮНЕСКО «Окружающая среда и общество: просвещение и информирование общественности в интересах устойчивости»⁸⁰, которая строится на декларациях Белградской конференции по экологическому просвещению (1975 год), Тбилисской межправительственной конференции по экологическому просвещению (1977 год), Московского международного конгресса по экологическому просвещению и образованию (1987 год) и Торонтского всемирного конгресса по просвещению и коммуникации в области окружающей среды и развития (1992 год). Проблема развития системы просвещения, повышения информированности общественности и подготовки кадров также рассматривается в главе 36 Повестки дня на XXI век.

[15] отмечая в этой связи важную роль использования средств массовой информации и электронных или других средств связи, которые появятся в будущем,

Вряд ли можно переоценить важность информации для всех трех основополагающих компонентов Конвенции. Нередко средства массовой информации являются для общественности первым источником информации относительно вопросов, касающихся окружающей среды. В этом абзаце преамбулы также сделана косвенная ссылка на быстрый прогресс в области информационных технологий, который произошел в последние годы, и констатируется его важность в деле эффективной реализации Конвенции. В частности, технические достижения в разработке электронных средств хранения и извлечения информации и возможность мгновенного доступа к мировым источникам данных через Интернет значительно повысили потенциал общественности и государственных органов в плане обработки и использования информации и вовлечения общественности посредством электронных средств связи. В Конвенции информационные технологии упоминаются в пунктах 3 статьи 2 (информация в электронной форме), в пункте 3 статьи 5 (доступность электронных баз данных) и пункте 9 статьи 5 (структурированная, компьютеризованная и доступная для общественности база данных по выбросам загрязняющих веществ).

[16] признавая важное значение полного учета экологических соображений при принятии решений на правительственном уровне и вытекающую из этого необходимость того, чтобы государственные органы располагали точной, всеобъемлющей и новейшей экологической информацией,

Важнейший принцип устойчивого развития состоит в интеграции окружающей среды и развития. Одним из способов обеспечения этой интеграции является учет потенциального экологического воздействия в процессе принятия решений и разработки политики, известного как «экологическая оценка». Конкретные «наборы» процедур экологической оценки в различных контекстах включают «оценку воздействия на окружающую среду», «экологическую экспертизу» (с элементом ОВОС⁸¹) или «стратегической экологической оценкой» (СЭО). Совершенно очевидно, что для обеспечения надлежащего учета экологических соображений, информация должна быть точной, полной и свежей. Как уже говорилось в предыдущих абзацах преамбулы, одна из функций участия общественности заключается в оказании помощи государственным органам в сборе высококачественной информации.

Таким образом, идея о том, что все общество в целом должно работать над решением экологических проблем на благо нынешнего и будущих поколений, облекается Конвенцией в форму соответствующего правового принципа с определением некоторых конкретных обязанностей, возлагаемых на государственные органы, причем не только экологических, как это предполагалось в прошлом⁸². В Повестке дня на XXI век в этом плане содержатся некоторые руководящие принципы, в частности в главе 40 «Информация для принятия решений».

Международный Суд ссылаясь на экологическую оценку как на необходимый механизм в ходе сложных процессов принятия решений в целях реализации принципа устойчивого развития⁸³. Как упоминалось выше, Европейский суд по правам человека обсудил необходимость проведения экологической оценки как инструмента обеспечения соблюдения права личной и семейной жизни, предусмотренного в статье 8 Европейской Конвенции о защите прав человека⁸⁴. В Статье 37 Хартии ЕС об основных правах человека, также упомянутой ранее, требуется, чтобы высокий уровень защиты и повышение качества окружающей среды должны стать частью политики ЕС.

[17] признавая, что государственные органы располагают экологической информацией в интересах общественности,

Абзац семнадцатый преамбулы, наряду с девятым, десятым и двадцать первым, ставит Конвенцию в контекст демократических принципов. Если законодательные органы определяют государственную политику, а правительство претворяет ее в жизнь, то система прав и обязанностей в обществе действует в качестве дополнительной сдержки, противодействующей злоупотреблению властью. В условиях демократии правительство пользуется доверием общественности и исполняет возложенные на него функции в интересах благосостояния людей. Открытость в сфере государственного управления гарантирует, что общественность может проконтролировать, как выполняют государственные органы возложенные на них функции. Смысл основополагающего принципа обеспечения открытости состоит в том, что информация, которая находится в распоряжении государственных органов, – это информация, которая передана им от имени общественности. Эта информация включает в себя информацию, которая находится в распоряжении частных лиц и предприятий в той мере, в которой они подпадают под определение «государственный орган» в соответствии с Конвенцией (см. [комментарии к определению «государственный орган» в подпунктах b\) и c\) пункта 2 статьи 2](#)). В этом контексте говорить о какой-то собственности на такую информацию неправомерно. Кроме того, этот принцип предполагает, что государственные органы должны удовлетворять нужды общественности, в том числе и ее отдельных представителей, в той степени, в которой это не ущемляет права других.

К числу более ранних международных инструментов, содержащих аналогичные положения, относятся следующие: рекомендация Совета Европы № (81) 19, разработанная Комитетом министров для государств-членов по вопросу о доступе к информации, которая есть в распоряжении государственных органов (Страсбург, 1981 год), и рекомендация Совета Европы № 854 (1979), разработанная Парламентской ассамблеей по вопросу о доступе общественности к правительственным архивам и свободе информации (Страсбург, 1979 год).

[18] считая, что эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения закона,

Абзац восемнадцатый преамбулы содержит несколько важных моментов. Первый состоит в том, что судебные механизмы должны быть эффективными. Это означает независимость, беспристрастность и профессиональную порядочность представителей судебной системы, что в свою очередь предполагает необходимость наличия прочной финансовой базы судебной системы и, в общем и целом, способности к саморегулированию. Кроме того, это предполагает наличие в обществе условий, обеспечивающих в конечном итоге исполнение решений, вынесенных судебными органами. Другие вопросы, связанные с эффективностью судебных механизмов, включают комплекс исправительных мер и продолжительность судебного процесса.

Следующий момент, который содержится в этом абзаце, состоит в том, что судебные механизмы по обеспечению соблюдения законодательства и исправлению положения в случае нарушения прав должны быть доступными для общественности. Важнейшим аспектом доступности является величина расходов. Этот вопрос рассматривается в Конвенции неоднократно. Продолжительность процесса – с учетом того, что ожидаемые сроки рассмотрения дел могут быть такими, что представители общественности просто не станут пользоваться этим механизмом, – является как вопросом доступа, так и вопросом эффективности. И наконец, если есть технические барьеры, препятствующие доступу к судам, как например, какие-нибудь надуманные требования, регламентирующие процессуальную правоспособность, то доступ общественности к правосудию может оказаться перекрытым. Участники переговоров по Конвенции выразили в этом абзаце свое желание обеспечить такое положение, при котором как НПО, так и отдельные лица имели бы возможность отстаивать свои права и интересы в судах, и поэтому правоспособность НПО, содействующих защите окружающей среды, специально упоминается в пункте 5 статьи 2 и пункте 2 статьи 9.

Наконец, этот абзац преамбулы указывает на цели доступа к правосудию. Доступ к правосудию необходим для того, чтобы защитить законные интересы общественности – т.е. те интересы, которые признаны в данном конкретном обществе на основании законов, обычаев или практики, – и обеспечить соблюдение закона в целом. Защита интересов общественности и обеспечение соблюдения закона подкрепляют обязательства, содержащиеся в остальной части Конвенции. Доступ к правосудию является основным средством обеспечения соблюдения Конвенции, главным образом, в результате того, что он позволяет предохранить два других основополагающих компонента.

[19] отмечая важность предоставления потребителям надлежащей информации о продуктах, с тем чтобы обеспечить им возможность делать обоснованный выбор с учетом интересов охраны окружающей среды,

В ответ на заинтересованность потребителей, особенно в Европе и в Северной Америке, в экологически чистых продуктах заводы-изготовители и торгово-распределительные сети все более часто стали наносить на изделия маркировку, указывающую на то, что данные изделия в какой-то мере отвечают экологическим требованиям, например, что они изготовлены из рециркулированных или биоразлагающихся материалов. Для того, чтобы потребители могли сделать информированный выбор с точки зрения экологической чистоты продуктов, важно, чтобы предоставляемая информация была достоверной, а не ложной или вводящей в заблуждение.

Международная организация по стандартизации (ИСО) приняла четыре международных стандарта об экологических маркировках: ISO 14020:2000, ISO 14021:1999, ISO 14024:1999 и ISO 14025:2006.

Регламент Совета № 880/92/ЕЕС от 23 марта 1992 года о порядке получения разрешения на нанесение экологической маркировки на продукцию Сообщества предусматривают регулируемую программу и процедуры принятия конкретных экологических критериев, которые должны быть выполнены до получения разрешения на использование экологической маркировки. Статья 6 правил конкретно предусматривает проведение консультаций с природоохранными организациями на предмет определения экологических критериев⁸⁵. Резолюцией Европейского Совета 93/С 138/1 от 1 февраля 1993 года предусматриваются меры по разработке действующей на всей территории Сообщества системы экологической маркировки в качестве одного из компонентов правил стандартизации продукции. Регламент (ЕС) № 1980/2000 и Регламент (ЕС) № 66/2010 внесли изменения в порядок получения разрешения на нанесение экологической маркировки на продукцию.

[20] признавая обеспокоенность общественности в связи с преднамеренным высвобождением генетически измененных организмов в окружающую среду и необходимость повышения открытости и большего участия общественности в процессе принятия решений в этой области,

В Орхусской конвенции предусматривается особое отношение к информации и решениям, касающимся ГИО. Кроме абзаца двадцатого преамбулы, вопрос о ГИО в прямой форме рассматривается в определении экологической информации в подпункте а) пункта 3 статьи 2 и в пункте 11 статьи 6 в контексте участия общественности в процессе принятия решений. Положения пункта 8 статьи 5 о предоставлении информации о продуктах также касаются ГИО.

Тот факт, что при разработке Конвенции пришлось учитывать множество различных систем, интересов и традиций, существующих в странах региона ЕЭК, проявляется особенно очевидно в случае ГИО. Во время переговоров по Конвенции стороны, участвовавшие в переговорах, не могли прийти к соглашению относительно того, в какой степени положения Конвенции должны применяться к преднамеренному высвобождению ГИО в окружающую среду и договорились оставить этот вопрос открытым для принятия последующего решения в свете того, как события будут развиваться в дальнейшем. На своем втором совещании (Алматы, 25-27 мая 2005 года) Стороны Конвенции приняли новую статью 6-бис и приложение I-бис к Конвенции, так называемую Алматинскую поправку по ГИО⁸⁶. В поправке рассматриваются вопросы участия общественности в процессе принятия решений о преднамеренном высвобождении в среду и реализации на рынке ГИО. Эти процессы, как и соответствующие процессы, связанные с Картахенским протоколом по биобезопасности, обсуждаются более подробно в [комментариях к пункту 11 статьи 6](#).

[21] будучи убеждены в том, что осуществление настоящей Конвенции будет способствовать укреплению демократии в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций,

Демократия, построенная на принципах участия общественности, уже в течение длительного времени рассматривается в качестве одного из средств укрепления доверия общественности к руководителям государства и снижения напряженности в обществе. Природоохранная деятельность является одной из важнейших областей, в которой получила развитие система участия. В ряде предшествующих абзацев преамбулы, включая абзацы девятый, десятый и семнадцатый, говорилось о том, каким образом применение Конвенции может способствовать укреплению демократических институтов. Основное внимание в этом абзаце сосредоточено именно на укреплении демократии в регионе ЕЭК.

ЕЭК представляет собой форум, в работе которого участвуют 56 стран из Северной Америки, Западной, Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии в целях разработки соответствующих инструментов для экономического сотрудничества. Основная цель этого форума – гармонизировать политику и практику в своих странах-членах. Деятельность ЕЭК способствует ослаблению опасности возникновения трансграничной напряженности и разногласий между такими региональными учреждениями и органами, как ЕС и Содружество Независимых Государств (СНГ), которые олицетворяют собой динамику субрегиональных интеграционных процессов. В результате сотрудничества этой организации со всеми другими органами ООН она превратилась в один из инструментов, который дает возможность этому региону принимать обязательства по отношению к остальным странам мира.

В ходе десятилетия, предшествовавшего принятию Конвенции, в отдельных частях этого региона произошли сильные изменения в политических системах и огромные скачки в демократизации. Во многих случаях происходило переосмысление взаимоотношений между государством, с одной стороны, и отдельными гражданами и ассоциациями в обществе, с другой. Однако даже там, где перемены не носили столь радикальный характер, усиление демократизации явилось важным фрагментом исторического пейзажа в регионе ЕЭК в 90-е годы. Эти исторические события способствовали тому, что многие бывшие коммунистические страны были в числе первых стран, ратифицировавших Орхусскую конвенцию.

В самый разгар демократических преобразований в 1989 году Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которая в то время называлась Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), провела важную встречу по проблеме охраны окружающей среды в Софии⁸⁷. Эта встреча была прервана аккредитованными журналистами, объявившими, что снаружи здания избивают мирных демонстрантов (членов природоохранной организации «Экогласность»). В своем докладе на данной встрече были приняты, кроме прочего, следующие заключения⁸⁸:

[Государства-участники] ссылаются на свое обязательство в Итоговом документе Венской встречи признавать важность вклада отдельных людей и организаций, посвятивших себя делу охраны и улучшения окружающей среды, и давать им возможность высказывать свою обеспокоенность. Они подтверждают свое намерение содействовать повышению информированности общественности и углублению понимания экологических проблем.

Государства-участники подтверждают еще раз, что они уважают право отдельных лиц, групп и организаций, обеспокоенных состоянием окружающей среды, беспрепятственно выражать свои мнения, вступать в ассоциацию с другими, проводить мирные собрания, а также получать, издавать и распространять информацию по этим вопросам без каких бы то ни было юридических и административных ограничений, несовместимых с положениями СБСЕ. Эти лица, группы и организации имеют право участвовать в публичных прениях по экологическим вопросам, а также устанавливать и поддерживать прямые и независимые контакты на национальном и международном уровне.

Десять лет спустя на саммите ОБСЕ в Стамбуле, который состоялся 18-19 ноября 1999 года, главы государств-членов ОБСЕ приняли Хартию европейской безопасности, в пункте 32 которой говорится следующее:

В духе Орхусской Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, мы будем, в частности, добиваться обеспечения доступа к информации, участия общественности в принятии решений, а также доступа к правосудию по вопросам окружающей среды.

На первой сессии Совещания Сторон (Лукка, Италия, 21-23 октября 2002 года) стороны акцентировали внимание на связи между Орхусской Конвенцией и понятием «благого управления». Пункт 2 Луккской декларации гласит:

Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию являются основополагающими элементами благого управления на всех уровнях и существенно необходимы для обеспечения устойчивости. Они требуются для функционирования современных демократических систем, которые реагируют на потребности общественности и обеспечивают соблюдение прав человека и законности. Эти элементы цементируют и поддерживают представительную демократию⁸⁹.

В Рижской декларации, принятой на третьей сессии Совещания Сторон Конвенции (Рига, 11-13 июня 2008 года), Стороны признали, что Конвенция поощряет более активное продвижение демократических ценностей и практики в области охраны окружающей среды, кроме того Стороны заявили, что «она может и должна служить источником вдохновения для содействия повышению степени транспарентности и подотчетности во всех сферах государственного управления»⁹⁰.

В Кишиневской декларации, принятой на четвертой сессии Совещания Сторон (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года) Стороны еще раз подчеркнули, что они убеждены, что «экологические права и экологическая демократия являются крайне важными элементами надлежащего руководства и осознанного принятия решений, а также предварительным условием достижения цели устойчивого развития»⁹¹.

[22] признавая ту роль, которую в этой связи играет ЕЭК, и ссылаясь, в частности, на Руководящие принципы ЕЭК по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды, одобренные в Декларации министров, принятой на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы» 25 октября 1995 года в Софии, Болгария,

ЕЭК играла и играет важнейшую роль в демократизации Европы посредством механизмов защиты окружающей среды, в форме международных соглашений, проектов и хартий, и посредством участия в процессе ОСдЕ. Анализ экологических конвенций ЕЭК свидетельствует о прогрессе в сторону предоставления больших прав и возможностей в части информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, что в итоге привело к принятию Орхусской конвенции.

Одним из основных этапов на пути к Орхусской конвенции явилось принятие Руководящих принципов ЕЭК по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды, одобренных на третьей Конференции министров ОСдЕ, состоявшейся в Софии, Болгарии, в октябре 1995 года, известные как Софийские руководящие принципы. Обзор разработки Софийских руководящих принципов и их влияния на выработку самой Конвенции представлен выше в разделе «Путь к Орхусу».

[23] принимая во внимание соответствующие положения Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятой в Эспо, Финляндия, 25 февраля 1991 года, Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий и Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятых в Хельсинки 17 марта 1992 года, а также других региональных конвенций,

В 1990-х годах страны региона ЕЭК были весьма активны в деле заключения целого ряда природоохранных договоров по таким вопросам, как оценка трансграничного воздействия на окружающую среду, трансграничное воздействие промышленных аварий и трансграничные водотоки. Во всех этих Конвенциях в той или иной степени рассматриваются вопросы доступа к информации и участия общественности, а в некоторых из них даже затрагивается вопрос доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Орхусская конвенция основана отчасти на опыте применения этих вышеупомянутых инструментов. В подпункте b) пункта 2 статьи 10 требуется, чтобы в целях Конвенции Стороны обменивались информацией, касающейся опыта, накопленного при заключении и реализации других многосторонних соглашений.

Конвенция Эспо 1991 года обязывает Стороны производить оценку воздействия на окружающую среду некоторых видов деятельности на начальных этапах планирования и налагает общее обязательство на государства уведомлять друг друга и консультироваться по крупным проектам, которые могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие. Она включает самые современные положения, регламентирующие участие общественности, которые когда-либо встречались в соглашениях ЕЭК до Орхусской конвенции, в порядке признания важности вовлечения общественности в соответствующие процессы принятия решений с той и другой стороны границ⁹². После принятия Орхусской Конвенции другие инструменты ЕЭК включили в себя положения об участии общественности, разработанные в соответствии с Конвенцией, включая Протокол по воде и здоровью к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. В приведенной ниже таблице перечисляются основные положения трех Конвенций ЕЭК, упомянутых в абзаце двадцать третьем преамбулы, которые касаются вопросов доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Название конвенции	Цель	Положения, связанные с Орхусской конвенцией
Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте	Оценка воздействия определенных видов деятельности на окружающую среду на начальном этапе планирования в целях предотвращения, сокращения и контроля за значительным вредным трансграничным воздействием на окружающую среду в результате предлагаемой деятельности.	Подпункт х) статьи 1; пункты 2 и 6 статьи 2; пункт 8 статьи 3; пункт 2 статьи 4; добавления III и IV, пункт 11
Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий	Предотвращение и обеспечение готовности к промышленным авариям, способным оказать трансграничное воздействие, включая воздействие аварий, вызванных стихийными бедствиями, а также международное сотрудничество, касающееся взаимной помощи, исследований и разработок, обмена информацией и технологией в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий.	Подпункт j) статьи 1; пункты 1 и 2 статьи 3; статья 9
Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер	Предотвращение, ограничение и сокращение любого трансграничного воздействия, связанного с охраной и использованием трансграничных водотоков.	Пункт 3 статьи 11; статья 16

[24] *сознавая, что принятие настоящей Конвенции будет способствовать дальнейшему укреплению процесса «Окружающая среда для Европы» и развитию итогов четвертой Конференции министров в Орхусе, Дания, в июне 1998 года,*

Процесс ОСдЕ является одним из основных политических механизмов сотрудничества в области охраны окружающей среды в Европе. Он позволяет собирать страны-члены ЕЭК, организации ООН, представленные в регионе ЕЭК, другие межправительственные организации, региональные экологические центры, НПО и другие заинтересованные стороны на общеевропейские конференции для выработки новой экологической политики. Эти конференции позволяют министрам окружающей среды из 56 стран встречаться и делиться опытом и идеями.

«Окружающая среда для Европы»

К настоящему времени было проведено семь Конференций министров в рамках процесса ОСдЕ: в 1991 году в Добржише, Чехословакия, в 1993 году в Люцерне, Швейцария, в 1995 году в Софии в 1998 году в Орхусе, Дания, в 2003 году в Киеве, в 2007 году в Белграде, Сербия и в Астане в сентябре 2011 года.

На Добржишской конференции (1991) министры выработали базовые принципы общеевропейского сотрудничества и призвали подготовить доклад с анализом состояния окружающей среды в Европе, который был подготовлен в 1995 году и получил название «Окружающая среда Европы: Добржишская оценка». В Люцерне (1993) министры одобрили широкую стратегию, которая получила нормативное оформление в Экологической программе действий для центральной и восточной Европы. В повестку дня Софийской конференции (1995) был включен анализ осуществления Программы действий и дальнейшая разработка Экологической программы для Европы. Кроме того, Конференция решила разработать региональную конвенцию, касающуюся участия общественности, с привлечением НПО, которая, в принципе, положила начало переговорам по Орхусской конвенции.

Четвертая Конференция ОСдЕ состоялась в июне 1998 года в Орхусе. Эта Конференция ознаменовалась подписанием Орхусской конвенции⁹³. К другим итогам относится подписание протоколов к Конвенции о трансграничном загрязнении на большие расстояния по тяжелым металлам и по стойким органическим загрязнителям, утверждение Общеевропейской стратегии постепенного прекращения использования этилированного бензина и одобрение Основных направлений энергосбережения в Европе.

В Киеве (2003) пятая конференция ОСдЕ ознаменовалась принятием трех протоколов к экологическим конвенциям ЕЭК: Киевского протокола к Орхусской Конвенции о РВПЗ; Протокола по СЭО к Конвенции Эспо; Протокола о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды Водной конвенции и к Конвенции о промышленных авариях. Параллельно страны Карпатского региона приняли Рамочную Конвенцию о защите и устойчивом развитии Карпат.

На шестой Конференции ОСдЕ в Белграде (2007) министры договорились о реформировании процесса ОСдЕ с целью обеспечения его актуальности и ценности, а также для повышения его эффективности в качестве механизма повышения качества окружающей среды и жизни людей в данном регионе. В результате данной реформы органом, ответственным за подготовительный процесс, стал Комитет ЕЭК по экологической политике.

Седьмая Конференция ОСдЕ прошла в Астане (2011). Основными темами конференции были «Устойчивое управление водными ресурсами и связанными с водой экосистемами» и «Озеленение» экономики: продвижение окружающей среды в экономическое развитие».

Подписание Орхусской конвенции 35 странами и ЕС⁹⁴ явилось одним из центральных событий на Четвертой Конференции на уровне министров ОСдЕ. Декларация министров по окружающей среде гласит следующее:

Мы рассматриваем Орхусскую конвенцию, предусматривающую признание прав граждан в отношении окружающей среды, в качестве значительного шага вперед как в области охраны окружающей среды, так и в области демократии. Мы призываем все государства, которые еще не подписали эту Конвенцию, предпринять необходимые шаги для того, чтобы стать Сторонами Конвенции⁹⁵.

договорились о нижеследующем:





ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Общая часть Орхусской конвенции состоит из описания цели (статья 1), определений (статья 2) и общих положений (статья 3). Цель Конвенции выражает ее общие задачи и определяет ее место в более широком контексте международного экологического права и международного права в области устойчивого развития. Этот момент следует все время иметь в виду при толковании и реализации более конкретных положений Конвенции.

В толковании и осуществлении Конвенции важную роль также играют определения. В связи с огромным разнообразием правовых систем в регионе ЕЭК важно определить, как можно точнее, те термины, которые занимают в Конвенции центральное место. Это позволит обеспечить более последовательное осуществление Конвенции в рамках внутренних правовых систем всех Сторон.

И, наконец, в Конвенции устанавливаются правила и принципы, которые должны применяться в процессе ее осуществления. Эти общие положения оказывают более сильное воздействие, нежели абзацы преамбулы, поскольку они представляют собой положения, имеющие обязательную силу и которые закреплены в основном тексте Конвенции. Они обеспечивают своего рода общую схему ее осуществления и выражают определенные ценности, которых нужно обязательно придерживаться в процессе реализации.

В целом, Общая часть закладывает основу Конвенции, которая является инструментом эффективного управления, уважения основных прав и расширения возможностей общественности. Луккская декларация, принятая министрами и главами делегаций на первом заседании Совещания Сторон Конвенции в 2002 году гласит: «Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию являются основополагающими элементами благого управления на всех уровнях и существенно необходимыми для обеспечения устойчивости. Они требуются для функционирования современных демократических систем, которые реагируют на потребности общественности и обеспечивают соблюдение прав человека и законности. Эти элементы цементируют и поддерживают представительную демократию»⁹⁶. Аналогичная связь установлена в пункте 4 Йоханнесбургского плана выполнения решений Всемирного саммита по устойчивому развитию 2002 года⁹⁷.

СТАТЬЯ 1

ЦЕЛЬ

Это положение устанавливает общие задачи и ценности, заложенные в Конвенции. Являясь частью основного текста Конвенции, оно имеет даже больший вес по сравнению с преамбулой, поскольку оно проливает свет на толкование остальных положений. Его формулировка тесно связана с предшествующими международными и внутренними нормами по охране окружающей среды и нормами в области прав человека, соединяя эти элементы вместе в виде новой сжатой формулировки. Вопреки своей краткости, оно является глубоко содержательным по своей терминологии, которая имеет важное значение не только для самой Конвенции, но и для всеобщего развития международного права в области окружающей среды и устойчивого развития.

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.

Самой заметной отличительной чертой статьи 1 является то, что в ней ясно говорится о том, что в Орхусской конвенции рассматриваются основные права человека, т.е. права, которыми обладает каждый человек. Это – одна из самых четких в международном праве формулировок основополагающего права на здоровую окружающую среду⁹⁸. Если Рио-де-Жанейрская декларация 1992 года об окружающей среде и развитии гласит, что люди «имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой», то впоследствии эта концепция развивалась в результате целой серии событий в области внутреннего и международного права и внутренней и внешней политики, увязывая четко установленные права, такие как право на жизнь и право на здоровье, с необходимостью обеспечить здоровую и хорошо сохранившуюся окружающую среду⁹⁹. В то время как в Конвенции нет четкого указания на то, что это право существует, тем не менее, она ссылается на него, как на непреложный факт, хотя точная формулировка и смысл этого права могут оставаться в течение некоторого времени предметом для споров. (Более подробная информация о связи между охраной окружающей среды и правами человека представлена в [комментариях к преамбуле](#), особенно в ее [первом](#), [пятом](#), [шестом](#) и [седьмом](#) абзацах).

Важно упомянуть здесь концепцию равноправия поколений — необходимости учета воздействия нынешней деятельности на благосостояние будущих поколений. Учет интересов будущих поколений является одной из фундаментальных составляющих устойчивого развития. Основная ответственность человека охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений, была сформулирована на глобальном уровне еще в 1972 году в принципе 6 Стокгольмской декларации, но Орхусская конвенция – это первый международный правовой инструмент, в котором эта концепция получила развитие в качестве определенных правовых обязательств.

Вместо того чтобы излагать право на здоровую окружающую среду в терминах, выражающих стремление, как это зачастую было в прошлом на национальном уровне, статья 1 дает Сторонам указания на то, как осуществлять шаги по обеспечению базового права нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для здоровья и благосостояния, в частности, посредством (в основном) реализации процедурных прав на доступ к информации, доступ к принятию решений и доступ к правосудию. Тем самым она устанавливает связь между практическими, легкими для понимания правами, например теми, которые относятся к информации и принятию решений, и комплексом не столь легко осозаемых прав, включенных в право на здоровую окружающую среду¹⁰⁰. Как видно из преамбулы, Орхусская конвенция устанавливает связь между одной группой прав человека, прежде всего тех, которые относятся к базовым условиям жизни, включая окружающую среду, с другой группой прав человека, которые относятся к его самореализации, выражению мнения и действию. Используя энергию участия людей, государства могут сделать больше для того, чтобы положить конец деградации окружающей среды, и направить свои силы на достижение устойчивости.

Статья 1 четко устанавливает, что роль государства состоит в содействии достижению этой цели. В рамках Орхусской конвенции, Сторонам надлежит предусмотреть необходимые административные, юридические и практические структуры, позволяющие гарантировать права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Это – новый подход к роли государства. Вместо того, чтобы решать все проблемы общества самому, государство в какой-то степени действует в роли арбитра в процессе, в который вовлечены более широкие слои общества и который ведет к достижению, образно говоря, в большей степени произведенного самим обществом и полного результата. Это

представление о роли государства все больше и больше вытесняет дискредитировавшую себя концепцию, в соответствии с которой проблемы общества могут быть решены за счет искусства экспертов.

В соответствии с этим мнением, после разработки открытых и справедливых процессов основная роль государства будет сводиться к обеспечению необходимых гарантий для поддержания работы. Орхусская конвенция предусматривает ряд минимальных стандартов, которыми Стороны должны руководствоваться в отношении того, как защищать право на здоровую окружающую среду. Обязательства по Конвенции следует рассматривать именно в таком свете – не как обязательства, которые взяли на себя страны в целях продвижения добрососедских отношений, а как важные ориентиры, способствующие повышению базового уровня благосостояния общественности.

Органы власти не должны рассматривать Конвенцию в качестве набора жестких и обременительных обязательств, которых хотелось бы, если не избежать полностью, то хотя бы свести их до минимума, а скорее видеть в ней ценный инструмент, оказывающий поддержку в выполнении возложенной на них миссии по оказанию помощи общественности в преодолении вызовов нашего времени.

Орхусская Конвенция и Совет Европы

В настоящее время все Стороны Орхусской Конвенции, за исключением Беларуси, Казахстана, Таджикистана и Туркменистана, являются также членами Совета Европы. Условием членства в Совете Европы является ратификация Европейской конвенции 1950 года о защите прав человека и основных свобод. Страны-члены Совета Европы согласны передавать на рассмотрение ЕСПЧ вопросы, касающиеся защиты прав, предусмотренных в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В Статье 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод говорится о праве на уважение личной и семейной жизни, неприкосновенности жилища и тайны переписки. Как обсуждалось в [комментариях к абзацу седьмому преамбулы](#), по ряду дел ЕСПЧ интерпретировал статью 8 Европейской конвенции в контексте права на здоровую окружающую среду. ЕСПЧ также признал право на доступ к информации в контексте статьи 10 (свобода выражения мнения). В некоторых решениях суда была сделана непосредственная ссылка на Орхусскую Конвенцию. (Более подробная информация о судебной практике ЕСПЧ представлена в [комментариях к статьям 4 и 9](#)).

В Варшавской декларации Совета Европы 2005 года и в Плане действий к ней говорится о праве стран на жизнь в сбалансированной и здоровой окружающей среде.

В 2008 году Совет Европы принял Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам – это первый международный договор о праве на доступ к информации в целом. Конвенция вступит в силу после того, как ее ратифицирует 10 стран. К апрелю 2014 года она была ратифицирована шестью странами.

СТАТЬЯ 2

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Определения играют важную роль в толковании и осуществлении любой конвенции. Поскольку Орхусская конвенция отчасти имеет дело с развитием международных стандартов для внутренних правовых систем, то определения имеют исключительно важное значение. В связи с тем, что в регионе ЕЭК существует множество правовых систем, весьма важно определить, как можно точнее именно те термины, вокруг которых строится Конвенция. Тем самым может быть обеспечено более последовательное осуществление Конвенции в рамках внутренних правовых систем всех Сторон.

Термины, определение которых имеет важное значение в Конвенции, включают «государственный орган», «общественность», «заинтересованную общественность» и «экологическую информацию». Они помогают определить сферу применения Конвенции для тех людей, которые связаны ее обязательствами, а также для тех, кому она дает возможность пользоваться закрепленными в ней правами. Хотя в Конвенции даже не предпринимается попытка определить термин «окружающая среда» или «экологические вопросы», тем не менее, некоторое указание на смысл, который придается этим терминам в Конвенции, может быть выведено на основании определения «экологическая информация».

При анализе этого определения важно проводить различие между сутью определения и использованием элементов, перечней и разъяснений. В Конвенции используются как исчерпывающие, так неисчерпывающие перечни. Такие слова, как «включая», «такие как» или «в частности» указывают на то, что следующие за этими словами элементы носят неисчерпывающий характер. Кроме того, выражения «такие как» и «в частности» также предполагают, что здесь подразумеваются известные элементы, которые не указаны конкретно, в то время как слово «включая» в этом плане более расплывчато.

Любая Конвенция включает термины, которые желательно определить. Орхусская конвенция не является исключением (см. вставку).

Термины, не определенные в статье 2

«В рамках/в соответствии с (национальным законодательством)»

эти и аналогичные фразы можно обнаружить в Конвенции в целом ряде случаев. Например, выражение «в соответствии с национальным законодательством» используется в пункте 4 статьи 2, подпункте f) пункта 6 статьи 6 и подпункте b) пункта 1 статьи 6, а выражение «в рамках национального законодательства» используется в пункте 2 статьи 9. Связанную с ними фразу «отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством» можно найти в пункте 5 статьи 2. В ходе переговоров по Конвенции эти фразы рассматривались некоторыми участниками как оказывающие смягчающее воздействие на конкретные обязательства, а другими — как относящиеся только к методу осуществления, хотя их точный смысл так и не был больше конкретизирован.

Пунктом 1 статьи 31 Венской конвенции предусмотрено требование о том, что договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и цели договора. Таким образом, различный контекст, в которых используются эти фразы в тексте всей Конвенции, может оказывать влияние на то, как они должны интерпретироваться в каждом из этих случаев.

Первое возможное толкование состоит в том, что эти термины привносят некоторую гибкость в средствах осуществления, но отнюдь не в отношении степени, в которой должно быть выполнено рассматриваемое основное обязательство. Это толкование в значительной мере строится на концепции, в соответствии с которой обязательства международных соглашений должны быть, по мере возможности, четкими. В соответствии с этим мнением, данные фразы привносят некоторую гибкость в отношении средств, которые Стороны могут использовать для выполнения обязательств в рамках Конвенции с учетом наличия различных национальных правовых систем. В соответствии с этим толкованием неспособность ввести в действие законодательство не может служить оправданием для невыполнения данной Стороной этого основного обязательства, равно как не может служить основанием и быть оправданно и невыполнение Стороной конкретного положения, если у нее уже было до этого национальное законодательство по данному вопросу. Если для выполнения этого обязательства необходимо, предположим, ввести соответствующее законодательство, то требования этого законодательства могут быть прописаны в разных Сторонах по разному в зависимости от их национальных систем. Вместе с тем эта гибкость имеет свои пределы. Она не дает Сторонам права вводить в действие или сохранять национальное законодательство, которое снижает степень строгости рассматриваемого обязательства или противоречит ему.

Эта интерпретация «гибкости методов» предоставляет Сторонам полезное пространство для улучшения со временем своей национальной нормативно-правовой базы. Например, в соответствии с пунктом 5 статьи 2 НПО, содействующие охране окружающей среды и «отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством», считаются организациями, имеющими заинтересованность в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды и соответственно считаются «заинтересованной общественностью» в данном процессе принятия решения. Национальное законодательство страны А может требовать, чтобы в НПО было как минимум 10 членов, представляющих определенное территориальное образование. В будущем минимальные требования к НПО могут быть снижены до восьми членов или может быть отменено требование о территориальном представительстве. Если изменение не идет вразрез с другими положениями Конвенции, оно будет автоматически включено в режим действия Конвенции.

Второе возможное толкование заключается в том, что эти термины привносят элемент гибкости не только в отношении средств осуществления обязательств, но и в отношении сферы применения и/или содержания самих обязательств. В некоторых случаях более или менее ясно, что различия в национальном законодательстве или в правовых системах могут так или иначе сказаться на сфере применения конкретного положения на практике. Если мы вернемся к примеру пункта 5 статьи 2, то для того, чтобы НПО считалось «заинтересованной общественностью», например законодательством страны А, требуется, чтобы НПО насчитывала не менее 10 членов и удовлетворяла соответствующему критерию территориального представительства, а законодательством страны Б может требоваться, чтобы НПО насчитывала не менее 20 членов, но при этом не предъявляется никаких требований по территориальному представительству этих членов. Различные требования могут иметь практические последствия, определяющие, подпадает ли НПО под определение «заинтересованной общественности» в каждой стране. Однако со временем возможно, что такие различия могут быть сглажены Совещаниями Сторон, что приведет к еще более высокой степени гармонизации выполнения таких положений Конвенции.

Однако в более широком смысле идея о том, что фраза «в соответствии с национальным законодательством» может привнести элемент гибкости в содержание основных обязательств по Конвенции, является несколько проблематичной. Предоставление Сторонам возможности избежать выполнения некоторых обязательств на этом основании привело бы к неравному осуществлению Конвенции и по существу к усилению различий в толковании. Это позволило бы одним Сторонам относиться к положениям менее серьезно по сравнению с другими и тем самым привело бы к подрыву Конвенции в целом. Тем не менее, факт остается фактом: такое толкование дает Сторонам больше гибкости в отношении толкования и осуществления. Однако необходимо отметить, что согласованное использование терминов указывает на стремление привнести согласованность в Конвенцию, нежели обратное. Поэтому подход, основанный на принципе «гибкости методов», представляется более приемлемым из двух интерпретаций, обсуждаемых выше.

“в рамках национального законодательства”

Фраза «в рамках национального законодательства» есть в пункте 1 статьи 4, пунктах 2 и 5 статьи 5, пункте 11 статьи 6, и в пунктах 1 и 2 статьи 9. Эту фразу можно интерпретировать различным образом. Как указывалось выше, в соответствии с Венской конвенцией, контекст, в котором используется фраза по всему тексту Конвенции, может оказывать влияние на правильную интерпретацию в каждом конкретном случае.

Во-первых, фраза может быть интерпретирована как прямое указание Сторонам на то, что для того чтобы выполнять обязательство, они должны предпринять законодательные меры, то есть предпринять меры «в рамках национального законодательства». Обычной национальной практики, которая в целом соответствует определенному обязательству по Конвенции, недостаточно — требуются законодательные меры, обеспечивающие соблюдение. С этой точки зрения фраза имеет параллели, но идет дальше пункта 1 статьи 3, в котором требуется, чтобы каждая Страна принимала необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры для осуществления положений настоящей Конвенции, требуя от Сторон именно предпринимать законодательные меры для выполнения соответствующих положений. В своих выводах по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия) Комитет по вопросам соблюдения постановил, что пунктом 1 статьи 3 требуется, чтобы в случае, когда международные соглашения прямо применимы и имеют преимущественную силу над национальным законодательством, Страна все равно должна предпринять необходимые законодательные и другие меры для обеспечения эффективного выполнения Конвенции¹⁰¹. По аналогии фраза «в рамках национального законодательства» потребует, чтобы в тех странах, где международные договоры имеют непосредственную применимость, специальные законодательные меры все равно должны быть предприняты для выполнения соответствующих положений.

Во-вторых, фраза может быть интерпретирована как привносящая некоторую гибкость в средства реализации, но не в отношении степени, в какой должны выполняться те основные обязательства, о которых идет речь. Это и есть интерпретация «гибкости в методе», которая обсуждалась выше в связи с термином «в соответствии с национальным законодательством».

В третьей и в некоторой степени близкой интерпретации этой фразы принимается во внимание правовая система многих стран региона ЕЭК, в соответствии с которой международные соглашения являются прямо применимыми и могут иметь приоритет над местным законодательством, содержащим противоречащие им положения, или даже систематически его заменять. Поэтому для указания того, что Конвенция должна только ограничивать, а не заменять действующее национальное законодательство по данному вопросу, может понадобиться включение фразы, аналогичной той, которая предусмотрена теперь.

Необходимо отметить, что в случае, когда Стороной Конвенции выступает ЕС, законодательство ЕС обладает характеристиками национального законодательства. Аналогичным образом, как было отмечено Комитетом по вопросам соблюдения в своих выводах по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания), применимое законодательство ЕС в отношении окружающей среды должно рассматриваться как часть национального законодательства стран-членов ЕС¹⁰².

Для целей настоящей Конвенции:

1. «Сторона» означает, если в тексте не содержится иного указания, Договаривающуюся Сторону настоящей Конвенции;

Намерение взять на себя обязательства по конвенции может быть выражено различными способами в зависимости от конституционного порядка данного государства или региональной организации экономической интеграции, а именно посредством ратификации, принятия, утверждения или присоединения и в зависимости от того, подписала ли страна конвенцию до того, как она вступила в силу. Необходимо отметить, что международные обязательства по договору берет на себя все государство, а не только исполнительная или административная ветвь власти.

Орхусская конвенция была открыта для подписания государствами и региональной организацией экономической интеграции региона ЕЭК до 21 декабря 1998 года (см. статью 17). В соответствии со статьей 20 Конвенция вступила в силу на девяностый день после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении, то есть 30 октября 2001 года. Для государств, которые сдадут на хранение свои документы о

ратификации, принятии, утверждении или присоединении после 30 октября 2001 года, Конвенция вступит в силу на девяностый день после сдачи этих документов на хранение. На вебсайте Орхусской конвенции представлена актуализированная информации о статусе ратификации Конвенции (более подробно о подписании, сдаче на хранение, ратификации, принятии, одобрении или присоединении и вступлении в силу см. в [комментарии к статьям 17-20](#)).

Этот термин не следует путать с термином «сторона» в его обычном правовом смысле. Например, в подпункте g) пункта 4 статьи 4 говорится о «третьей стороне», т.е. о лице, которое не является стороной конкретного соглашения или сделки, но которое может иметь по отношению к ним свои права или интересы. В «Руководстве по осуществлению» иногда используется термин «сторона» в том случае, когда речь идет о юридическом или физическом лице, которое принимает участие в конкретной процедуре (например, см. [комментарий к пункту 9 статьи 6](#)), или интерес которого затронут иным образом. В тексте Конвенции и в Руководстве по осуществлению этот термин в том смысле, в котором он определен в Конвенции, всегда пишется с заглавной буквы. Если же он используется в своем обычном правовом смысле, то он пишется с маленькой буквы.

2. «Государственный орган» означает:

Определение государственного органа имеет важное значение для определения сферы применения Конвенции. Хотя в тексте четко указано, что он не применяется к законодательной или судебной деятельности, он, тем не менее, предназначен для применения к целому спектру исполнительной или государственной деятельности, в том числе и к той деятельности, которая связана с законодательными процессами. Это определение разбито на три части, с тем чтобы обеспечить как можно больший охват. Появившиеся в последнее время «приватизированные» варианты обеспечения государственных услуг привнесли в это определение дополнительную сложность. В Конвенции делается попытка уточнить, что такие нововведения не исключают государственные службы и виды деятельности из сферы применения концепций информирования, участия общественности или ее доступа к правосудию.

а) администрацию на национальном, региональном и другом уровне;

«Государственный орган» включает «правительство» – термин, который в свою очередь включает агентства, учреждения, департаменты, органы и другие подразделения политической власти на всех территориальных или административных уровнях. В обычной ситуации этим термином охватываются национальные министерства и ведомства и их региональные и местные отделения, министерства и ведомства штатов, регионов или провинций или их региональные и местные отделения, а также местные или муниципальные органы самоуправления, например, те, которые располагаются в городах или деревнях.

Следует подчеркнуть, что по Конвенции государственные органы не ограничиваются «органами, отвечающими за окружающую среду» в рамках правительства. Не имеет значения, работает ли конкретное должностное лицо в министерстве или инспекции по охране окружающей среды и понимает ли он, что его функции связаны с окружающей средой. Все государственные органы, какие бы функции они ни исполняли, подпадают под действие подпункта а).

б) физических или юридических лиц, выполняющих государственные административные функции в соответствии с национальным законодательством, включая конкретные обязанности, деятельность или услуги, имеющие отношение к окружающей среде;

«Государственный орган» также включает физических или юридических лиц, которые выполняют государственную административную функцию, т.е. функцию, обычно выполняемую правительственными органами, как она определена в национальном законодательстве. То, что считается государственной функцией в соответствии с национальным законодательством, может определяться в разных странах по-разному. Однако при прочтении этого подпункта вместе с подпунктом с) ниже явствует, что для выполнения функций, предусмотренных в данном подпункте, требуется определенное правовое основание. Что же касается подпункта с), то он охватывает более широкий круг ситуаций. Как и в подпункте а), конкретное лицо не обязательно должно работать в области окружающей среды. Хотя в подпункте четко говорится о лицах, выполняющих определенные обязанности или функции или оказывающих услуги, имеющие отношение к окружающей среде, любое лицо, уполномоченное законодательством выполнять любую государственную функцию, подпадает под определение «государственного органа».

Физическое лицо – это человек, а «юридическое лицо» – это субъект деятельности, учрежденный в административном, законодательном или судебном порядке, который правомочен заключать договоры от своего собственного имени, выступать в суде в качестве ответчика или истца и принимать решения через посредство агентов, каковыми могут быть товарищества, корпорации или фонды. Если какое-либо государственное подразделение может быть юридическим

лицом, то такие лица уже охватываются подпунктом а) определения «государственный орган». Под эту категорию попадают государственные корпорации, учрежденные в соответствии с законодательством или правовыми актами государственного органа, указанного в подпункте а). Виды органов, которые могут охватываться этим подпунктом, включают коммунальные службы и квази-государственные органы, такие как органы водного хозяйства.

Например, в своих выводах в отношении сообщения АССС/С/2004/01 (Казахстан) Комитет по вопросам соблюдения установил, что государственное предприятие, выполнявшее функции атомной электростанции, является юридическим лицом, исполняющим по национальному законодательству административные функции, в том числе связанные с окружающей средой, и, таким образом, оно подпадает под данный подпункт определения¹⁰³.

Хотя в Конвенции эти вопросы не прописаны абсолютно четко, представляется, что одно лицо может выполнять государственные административные функции в отношении некоторых видов своей деятельности, при этом другие виды деятельности этого юридического лица могут относиться к частной предпринимательской деятельности. Следовательно, целесообразно применять положения Конвенции только к тем видам деятельности, которые подпадают под определение.

с) любых других физических или юридических лиц, выполняющих государственные обязанности или функции или оказывающих населению услуги, имеющие отношение к окружающей среде, под контролем органа или лица, указываемого в подпунктах а) или b) выше;

В дополнение к правительству и лицам, выполняющим государственные административные функции, это определение государственного органа также включает других лиц, выполняющих государственные обязанности или функции или оказывающих населению услуги, имеющие отношение к окружающей среде, под контролем государственных органов других категорий. Между этим и другими подпунктами есть два ключевых различия.

Первое из различий между подпунктами с) и b) кроется в источнике власти лица, выполняющего государственные функции или оказывающего услуги населению. Он отличается от подпункта b) в том плане, что рассматриваемые в нем органы получают свою власть не на основании национального законодательства, а косвенно, через посредство контроля, осуществляемого теми, кто определен в подпунктах а) и b). Это различие также находит отражение в используемой терминологии, поскольку в данном подпункте используется термин «государственные обязанности или функции», который шире, чем термин «государственные административные функции», использованный в подпункте b) для обозначения связи между законом и государственной администрацией.

Это положение в чем-то схоже с положением статьи 6 уже замененной Директивы Совета 90/313/ЕЕС, в которой речь шла об органах, выполняющих государственные обязанности и действующих под контролем государственных органов. Однако подпункт с) пункта 2 статьи 2 заполняет пробел, который есть в Директиве, поскольку он включает не только лиц, работающих под контролем государственных органов, но и лиц, которые могут работать не под их контролем, а под контролем тех лиц, о которых говорится в подпункте b) пункта 2 статьи 2. К ним могут относиться предоставляющие услуги или другие компании, которые действуют под контролем либо государственных органов, либо других органов, которые облечены государственными функциями на основании закона. Например, водохозяйственные функции могут выполняться либо государственным учреждением, либо частной структурой. В последнем случае положения Конвенции будут применимы к этой частной структуре, поскольку она выполняет государственные функции управления водным хозяйством под контролем государственного органа. Когда Директива Совета 90/313/ЕЕС была заменена Директивой 2003/4/ЕС, определение «государственный орган» в ней было приведено в соответствие с Конвенцией.

Второе ключевое различие характерно для подпункта с), которое отличает его от предыдущих подпунктов. Если в подпунктах а) и b) содержится определение государственных органов и лиц, выполняющих государственные функции без указания на конкретную область их деятельности, то в подпункте с) такое указание есть. В соответствии с этим подпунктом государственными органами могут быть только лица, имеющие государственные обязанности или функции или оказывающие населению услуги, имеющие отношение к окружающей среде.

Этот подпункт четко охватывает физические или юридические лица, которые относятся к категории общественной собственности, например коммунальные предприятия по обслуживанию населения. В своих вышеупомянутых выводах по сообщению АССС/С/2004/01 (Казахстан) Комитет по вопросам соблюдения установил, что государственное предприятие, ответственное за атомную промышленность, является юридическим лицом, исполняющим административные функции согласно национальному праву, включая те, касающиеся окружающей среды, и поэтому подпадает под данный подпункт определения¹⁰⁴.

Кроме того, под положения подпункта с) подпадают субъекты, которые оказывают населению услуги, имеющие отношение к окружающей среде, или являющиеся предметом нормативно-правового контроля.

Данное положение также отражает определенные тенденции в сторону приватизации государственных функций, которые наблюдаются в регионе ЕЭК¹⁰⁵. В ходе переговоров по Конвенции Бельгия, Дания и Норвегия сделали заявление в порядке толкования этого определения. По их мнению, субъект, для которого политика или другие важнейшие вопросы деятельности подлежат утверждению или

должны являться предметом решения государственных органов, считается, в целях настоящей статьи, находящимся под контролем таких органов. Некоторые из этих субъектов представляют собой акционерные компании, созданные и/или финансируемые правительством, которые выполняют определенные функции, относящиеся обычно к сфере компетенции государственных органов.

Хотя в подпунктах b) и c) определения есть частичное совпадение, однако абсолютно ясно, что любое лицо, оказывающее государственные услуги, имеющие отношение к окружающей среде, под контролем органа или лица, указываемого в подпунктах a) или b), является «государственным органом». Осуществление Конвенции будет улучшено, если Стороны четко определяют, какие субъекты охватываются этим подпунктом. Это можно было бы сделать с помощью категорий или списков, доступных для общественности.

Как отмечалось выше, в отношении подпункта b), хотя эти вопросы не прописаны в Конвенции абсолютно четко, представляется, что одно лицо может подпадать под это определение в рамках некоторых видов своей деятельности, при этом другие виды деятельности этого лица могут относиться к частной деятельности. Следовательно, целесообразно применять Конвенцию только к тем видам деятельности, которые подпадают под это определение.

d) учреждения любой региональной организации экономической интеграции, указываемой в статье 17, которая является Стороной настоящей Конвенции.

Наконец, в соответствии с Конвенцией учреждения региональной организации экономической интеграции, которые соответствуют требованиям статьи 17 и являются Стороной Конвенции также являются государственным органом. Статья 17 относится к региональным организациям экономической интеграции, созданным суверенными государствами – членами ЕЭК, если эти государства передают им свою компетенцию в вопросах, регулируемых Конвенцией (более подробно см. в [комментарии к статье 17](#)). На сегодняшний день единственной региональной организацией экономической интеграции, ставшей Стороной Конвенции, является ЕС. Учреждения ЕС, – например Европейская комиссия, Совет ЕС, Экономический и социальный совет, Комитет регионов, Европейское агентство по окружающей среде (ЕАОС) и Статистическое управление Европейской комиссии (ЕВРОСТАТ), – могут рассматриваться в качестве государственных органов по смыслу Конвенции.

Применение Конвенции к учреждениям ЕС оказало значительное влияние на обеспечение большей прозрачности процесса принятия решений в ЕС, явившись значительным шагом вперед по сравнению с положениями уже замененной Директивы Совета 90/313/ЕЕС. Хотя эта Директива и являлась обязательной для всех государств-членов ЕС, она не применялась к самим учреждениям ЕС, работа которых регулировалась добровольными кодексами поведения. Для выполнения определенных обязательств в качестве Стороны Орхусской конвенции в 2006 году Европейский парламент принял Постановление № 1367/2006, для того чтобы учреждения ЕС соответствовали требованиям Орхусской конвенции (см. вставку).

Орхусская конвенция и учреждения ЕС

ЕС подписал Орхусскую конвенцию в июне 1998 года и представил свой документ об одобрении 17 февраля 2005, став через 90 дней Стороной Конвенции. В соответствии с Конвенцией ЕС должен был принять новое законодательство о применении Конвенции учреждениями и органами ЕС. С этой целью 6 сентября 2006 года Европейским Парламентом и Советом был принят Регламент № 1367/2006 о применении положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, по отношению к институтам и органам Сообщества (так называемый «Орхусский регламент»).

Некоторые основные положения Орхусского регламента включают в себя следующее:

- Постановление применимо к любому государственному учреждению, органу, ведомству или агентству, учрежденному или на основе Договора, учреждающего Европейское Сообщество, если оно не действует в судебном или законодательном качестве (за исключением доступа к информации, как будет обсуждаться далее).
- В целях обеспечения согласованности с Регламентом № 1049/2001 в отношении доступа общественности к документам Европейского парламента, Европейского совета и Европейской комиссии (так называемый «Регламент о прозрачности») положения Орхусской конвенции о доступе к экологической информации в виде исключения применяются к учреждениям и органам ЕС, действующим в законодательном качестве.
- В целях соблюдения требований Конвенции государственные органы определяются с «широкой и функциональной» точки зрения.
- Правила, касающиеся доступа к документам в соответствии с Регламентом о прозрачности, распространяются на информацию в любой форме, по крайней мере, в отношении экологической информации.
- Основания для ограничения доступа общественности к информации, в соответствии с Регламентом о прозрачности, включены в качестве ссылки, при этом, в соответствии с Конвенцией, добавлена проверка заинтересованности общественности.
- Для того чтобы общественность представила комментарии относительно подготовки, изменения или пересмотра планов и мер политики, касающихся окружающей среды, требуется предоставить ей для этого минимальный период времени в восемь недель.
- Для того чтобы иметь процессуальную правоспособность требовать внутреннего рассмотрения в административном порядке административного акта или предполагаемого действия или бездействия учреждений ЕС, НПО должно существовать в течение более двух лет.
- После предоставления требования о проведении внутреннего рассмотрения в административном порядке такие НПО имеют возможность обжаловать решения в Суде ЕС.

Это определение не включает органы и учреждения, действующие в судебном или законодательном качестве;

Органы или учреждения, действующие в законодательном или судебном качестве, не включены в определение государственных органов. Это обусловлено иным характером такого процесса принятия решений в органах, отличающимся от характера многих других процессов принятия решения государственными органами. В случае принятия решения органом, действующим в законодательном качестве, избранные представители теоретически в большей степени подотчетны общественности в рамках избирательного процесса. В случае принятия решения органом, действующим в судебном качестве, суды обязаны применять закон беспристрастно и профессионально, невзирая на общественное мнение. Многие положения Конвенции не могут применяться непосредственно к органам, действующим в судебном качестве, с учетом потребности гарантировать независимость судебной системы и защитить права сторон в судебном процессе (см. также [комментарий к статье 9](#)).

Это исключение применяется не только к парламентам и судам, но и к исполнительным ветвям власти, когда они выполняют законодательные или судебные функции. Например, муниципальные советы иногда действуют как в законодательном, так и в исполнительном качестве. Когда они действуют в исполнительном качестве, они подпадают под действие обязательств по Конвенции, выдвигаемых к «государственным органам»; когда они действуют в законодательном качестве, этого не происходит.

Вовлечение исполнительной ветви власти в разработку законов в сотрудничестве с законодательной ветвью заслуживает особого упоминания. Сотрудничество между исполнительной и законодательной ветвями власти в разработке законов покрывается статьей 8. Поскольку деятельность государственных органов по разработке постановлений, законов и нормативных актов однозначно охватывается настоящей статьей, вполне логично предположить, что Конвенция не рассматривает эти виды деятельности в качестве деятельности, выполняемой в «законодательном качестве». Таким образом, органы исполнительной власти, занимающиеся такой деятельностью, являются, по смыслу Конвенции, «государственными органами». И наоборот, если законодательные органы власти занимаются деятельностью, не относящейся к их законодательным функциям, то они могут подпадать под определение «государственного органа» в соответствии с Конвенцией. Например, когда Европейский парламент принимает резолюции по экологическим вопросам или в связи с международными природоохранными соглашениями, то вполне возможно, что он действует не в законодательном качестве, и в этом случае к нему могут применяться некоторые положения Конвенции.

Следует отметить, что в Конвенции нет ничего, что препятствовало бы Стороне принимать решение о расширении законодательства с тем, чтобы оно охватывало эти органы и учреждения, даже если Конвенция не обязывает их делать это. Например, положения Орхусской конвенции о доступе к информации, касающейся окружающей среды, применяются также к органам и учреждениям ЕС, действующим в законодательном качестве (см. вставку выше). Аналогично органы или учреждения, действующие в законодательном или судебном качестве, могут добровольно применять правила Конвенции *mutatis mutandis* к своим собственным процедурам. И хотя законодательная функция исключена из определения государственного органа, предусмотренного Конвенцией, тем не менее, в абзаце одиннадцатом преамбулы содержится призыв к законодательным органам осуществлять принципы Конвенции. В сентябре 1997 года группа членов парламента выступила со «Стокгольмским заявлением», в котором они поддержали применимость, в частности положений Конвенции, касающихся информации, к парламентам, и разработали принципы участия общественности в «законодательной работе»¹⁰⁶. Аналогично, в резолюции 1998 года Сторон, подписавших Конвенцию, подчеркивается ключевая роль, которую призваны играть парламента, региональные и местные органы власти и НПО в осуществлении Конвенции. В отношении органов, действующих в судебном качестве, национальное законодательство о доступе к информации многих Сторон Конвенции также распространяется и на судебные органы. В 2009 году ЕСПЧ вынес постановление, согласно которому Венгрия нарушила статью 10 Европейской Конвенции о защите прав человека о праве на свободу выражения мнения, поскольку Конституционный суд отказал в доступе НПО к жалобе, поданной до нее депутатом парламента и другими лицами¹⁰⁷.

Необходимо также помнить о том, что хотя органы и учреждения, действующие в законодательном или судебном качестве, не подпадают под определение «государственного органа», ряд обязательств, предусмотренных в Конвенции, в частности в статьях 3 и 9, налагается не на государственные органы, а скорее на Сторону Конвенции в целом. Часто законодательным и судебным органам необходимо предпринимать действия, что является обязательством каждой Стороны, для выполнения Конвенции. Законодательным органам может потребоваться принятие законодательства для приведения законодательной базы данной Стороны в соответствие с Конвенцией. В соответствии со статьей 9 Конвенции судебные органы играют важную роль в обеспечении доступа к правосудию и обеспечении применения национального законодательства, имеющего отношение к Конвенции в целом. Кроме того, законодательным и судебным органам может потребоваться принятие мер для решения проблем, связанных с неправильным или непоследовательным применением закона со стороны государственных органов, включая другие судебные органы или административные суды. В своих выводах относительно сообщения АССС/С/2008/33 (Соединенное Королевство) Комитет по вопросам соблюдения Конвенции отметил, что «многочисленные призывы судей к Комитету по правилам гражданского судопроизводства принять меры законодательного характера... в том числе с учетом Конвенции»¹⁰⁸. Комитет поддержал обращения судей и высказал предложение о том, чтобы соответствующая Сторона внесла изменения в Правила гражданского судопроизводства в свете норм, закрепленных Конвенцией¹⁰⁹. В своих выводах относительно сообщения АССС/С/2005/11 (Бельгия) Комитет по вопросам соблюдения отметил, что независимость судебных органов, которая предполагается и поддерживается Конвенцией, не может использоваться Стороной в качестве оправдания для неприятия необходимых мер по выполнению Конвенции¹¹⁰.



© Shutterstock

3. «Экологическая информация»

Термин «экологическая информация» прямо используется в преамбуле, в статье 4 о доступе к экологической информации, в статье 5 о сборе и распространении экологической информации и в подпункте d) (iv) пункта 2 статьи 6 в отношении участия общественности в решениях о конкретных видах деятельности. Однако вследствие взаимосвязей между положениями Конвенции этот термин по смыслу распространяется также и на другие части Конвенции.

В Орхусской конвенции нет определения термина «окружающая среда». Поэтому пункт 3 статьи 2 важен не только потому, что он четко связан с положениями Конвенции, касающимися информации, но и потому, что он дает косвенное определение в Конвенции того, что относится к сфере окружающей среды. В этой связи логично толковать область применения терминов «окружающая среда» и «экологическая» в соответствии с подробным определением «экологической информации» во всех случаях, где эти термины используются в других положениях Конвенции.

В пункте 3 статьи 2 не делается попытка предоставления исчерпывающего определения «экологической информации», вместо этого оно приводится в разбивке по трем категориям, причем по каждой категории приводится пояснительный перечень. Эти перечни также не являются исчерпывающими, поэтому со стороны органов власти требуется определенное толкование применительно к конкретному случаю. Однако целью авторов данного определения, несомненно, являлась выработка определения, охватывающего как можно более широкий круг вопросов, что необходимо принимать во внимание при толковании.

В любом случае, определение экологической информации – это, конечно же, минимальное требование; Стороны могут использовать более широкое определение. Некоторые страны в регионе ЕЭК не проводят различия между экологической информацией и другими видами информации, которые есть в распоряжении государственных органов. В этих странах законодательство или административные традиции предусматривают, что вся информация с некоторыми ограничениями, которая находится в распоряжении государственных органов, должна быть доступна для общественности. К числу Сторон, в которых действуют законы, предусматривающие общий доступ к информации, в результате чего нет нужды определять, является данная информация «экологической» или нет, относятся Финляндия, Нидерланды и Швеция. В Дании, напротив, действует общий закон об информации и специальный закон об экологической информации. В тех случаях, когда действуют оба вида законов, необходимо уделять внимание их согласованности друг с другом. Например, в Орхусском регламенте ЕС предоставляется доступ к экологической информации в любом виде, а в Регламенте о прозрачности, которое применимо также и к информации, не относящейся к экологическим вопросам, предоставляется доступ только к «документам».

означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:

Экологическая информация может быть в любой материальной форме, в том числе в письменной, аудиовизуальной и электронной форме. Таким образом, бумажные документы, фотографии, иллюстрации, видео- и аудиозаписи и компьютерные файлы – все это примеры материальной формы, которую может принимать информация. Все другие

не упомянутые материальные формы, которые существуют в настоящее время и будут разработаны в будущем, также подпадают под это определение (см. также [комментарии к абзацу пятнадцатому преамбулы об электронных или иных будущих средствах связи](#)).

Здесь также важно проводить различие между документами и информацией. Конвенция гарантирует доступ к информации. Формулировка «материальная форма» не означает, что определение экологической информации ограничивается конечными продуктами или другой информацией, как это можно было бы формально понять. Информация в «сырой» и необработанной форме (именуемая иногда «сырой информацией») охватывается определением, как и документы.

Напротив, в деле T-264/04, «ВВФ-Европейский программный офис против Совета Европейского союза»¹¹¹ Суд ЕС первой инстанции постановил, что «понятие документ должно быть отделено от понятия информация». Таким образом, в соответствии с Регламентом о прозрачности учреждения сообщества были обязаны раскрывать информацию, хранимую в виде официального документа, а не «...любую информацию в письменной, аудиовизуальной, устной, электронной или любой иной материальной форме», как это определено в пункте 3 статьи 2 Орхусской конвенции (и пунктом 1 d) статьи 2 Орхусского Регламента). В то время, когда это дело было подано на рассмотрение, Орхусский Регламент еще не вступил в силу, а теперь это излишне узкое толкование понятия «документ/информация» больше не применимо¹¹².

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;

В соответствии с Конвенцией экологическая информация включает любую информацию в любой материальной форме, относящуюся к состоянию элементов окружающей среды. Для иллюстрации в Конвенции перечисляются примеры того, что понимается под «элементами окружающей среды». Элементы в этом неисчерпывающем списке включают «воздух и атмосферу», «воду», «почву, землю, ландшафт и природные объекты» и «биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы». Некоторые из этих терминов имеют определение, соответствующее здравому смыслу, и в дополнительных технических определениях не нуждаются. Однако здесь целесообразно отметить, что к определению элементов окружающей среды могут иметь отношение некоторые международные соглашения. Например, что касается «воздуха и атмосферы», то этот термин было бы полезно сопоставить с определением «атмосферного воздуха», содержащимся в Директиве ЕС2008/50/ЕС о качестве атмосферного воздуха и более чистом воздухе для Европы. Директива определяет «атмосферный воздух» как «наружный воздух в тропосфере, за исключением рабочих мест»¹¹³. Более широкое определение, содержащееся в Орхусской конвенции, содержит в себе косвенный намек на то, что Стороны должны включить в это определение наружный воздух, воздух на рабочих местах, а также воздух во всех слоях атмосферы. Кроме того, «почва, земля, ландшафт и природные объекты» сгруппированы в Конвенции вместе с целью обеспечить широкое применение и охват этого термина. Полный комплекс этих описательных терминов может быть использован в связи, например, с природными ресурсами, местностью и охраняемыми территориями. «Природные объекты» могут относиться к любым природным участкам, которые имеют конкретную ценность, включая не только официально обозначенные охраняемые территории, но и, например, лес, дерево или парк, которые имеют местное значение или особую природную, историческую или культурную ценность. Охрана ландшафтов и природных объектов стала важным элементом охраны окружающей среды по многим причинам, включая эстетические соображения, охрану уникальных исторических или культурных районов или сохранение традиционных видов землепользования.

«Биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы» нуждаются в более подробном разъяснении. Статья 2 КБР содержит следующее определение биологического разнообразия: «Вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем». Биологическое разнообразие включает разнообразие экосистем, разнообразие видов и генетическое разнообразие, но не ограничивается ими. Кроме того, осязаемые структуры, идентифицируемые в качестве специфичных экосистем (динамичный комплекс сообщества растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, взаимодействующих как единое функциональное целое)¹¹⁴, также рассматривается в качестве компонентов биоразнообразия¹¹⁵.

Хотя в соответствии с Орхусской конвенцией генетически измененные организмы конкретно включены в качестве одного из компонентов биоразнообразия, на международном уровне их определение отсутствует. В Картахенском протоколе по биобезопасности используется термин «живой измененный организм», а не «генетически измененный организм». В Картахенском протоколе «живой измененный организм» определяется как «любой живой организм, обладающий новой комбинацией генетического материала, полученной благодаря использованию современной биотехнологии», а «живой организм» означает «любое биологическое образование, которое способно к передаче или репликации генетического материала, включая стерильные организмы, вирусы и вириды»¹¹⁶. Статья 3 Директивы ЕС 2001/18/ЕС¹¹⁷ о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных

организмов содержит следующее определение генетически измененного организма: «Организм, ... в котором генетический материал изменен таким образом, что он не создается естественным путем в результате спаривания и/или естественной рекомбинации». Возможно, термин «генетически измененный организм», как он определен в Директиве ЕС 2001/18/ЕС, потенциально шире, чем «живой измененный организм» в Картахенском протоколе, но степень различия сферы действия этих терминов не была решена на практике. Более подробно о ГИО см. в [комментарии к пункту 11 статьи 6](#).

Перечень «элементов окружающей среды» не исчерпывающий, поскольку использование фразы «таких как» в тексте с целью ввести этот перечень указывает на то, что могут быть другие элементы, не упомянутые здесь конкретно. Например, радиация, хотя и упомянута в подпункте b) в качестве одного из «факторов», также может рассматриваться в качестве одного из элементов окружающей среды.

Наконец, в подпункт включено понятие «взаимодействие между этими элементами». Это положение, в соответствии с которым взаимодействие между элементами окружающей среды также важно, как и сами элементы. Такие инструменты, как Директива ЕС о промышленных выбросах¹¹⁸, например, направлена на достижение комплексного предотвращения и контроля загрязнения, обусловленного широким кругом деятельности, с помощью мер по предотвращению или, где это практически неосуществимо, сокращению выбросов (сбросов) из промышленных объектов в атмосферный воздух, воду и почву, включая меры по удалению отходов с целью обеспечить высокий уровень защиты окружающей среды в целом.

b) факторах, таких, 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, охватываемые в подпункте а) выше, и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

Экологическая информация, в соответствии с Конвенцией, выходит за рамки элементов окружающей среды и их взаимодействия и включает информацию об антропогенных и неантропогенных факторах и деятельности или о мерах, которые оказывают или могут оказать воздействие на элементы окружающей среды. Кроме того, это определение также включает экономические анализы и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

Здесь необходимо, прежде всего, обсудить важный вопрос перевода текста на три официальных языка ЕЭК. В английском варианте текста используются слова «likely to affect the elements of the environment». Буквальный перевод этого варианта текста на русский язык и французский языки является менее сильным по своей силе значением фразы «которые могут оказать воздействие». Русская и французская формулировки, как представляется, являются более широкими определениями, которые охватывают любые факторы, деятельность или меры, которые «способны» оказать воздействие на элементы окружающей среды, даже те, которые вряд ли это могут сделать. Учитывая, что в статье 22 Орхусской конвенции указывается, что английский, русский и французский тексты являются равно аутентичными, эта ситуация, на первый взгляд, создает некоторую неясность для тех, кто намеревается осуществить данное положение. Однако Венская конвенция 1969 года устанавливает систему поведения в таких ситуациях.

Статья 31 Венской конвенции (несколько перефразированная) гласит, что договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. Статья 32 (также перефразированная) гласит, что возможно обращение к дополнительным средствам толкования, в том числе к подготовительным материалам и к обстоятельствам заключения договора, чтобы подтвердить значение, вытекающее из применения статьи 31, или определить значение, когда толкование в соответствии со статьей 31 оставляет значение двусмысленным или неясным. Особенно актуальным в данном случае является положение статьи 33 Венской конвенции о том, что если аутентичность текста договора была установлена на двух или нескольких языках, то его текст на каждом языке имеет одинаковую силу, если договором не предусматривается иное или если участники не условились, что в случае расхождения между этими текстами преимущественную силу будет иметь какой-либо один определенный текст. Предполагается, что термины договора имеют одинаковое значение в каждом аутентичном тексте. За исключением случая, когда договором это не предусматривается или если участники не условились, что преимущественную силу имеет какой-либо один определенный текст, в случае, если сравнение аутентичных текстов обнаруживает расхождение значений, которое не устраняется применением статей 31 и 32, должно быть принято то значение, которое с учетом объекта и целей договора лучше всего согласовывает эти тексты.

Если применять систему Венской конвенции к этой ситуации, может быть так, что, учитывая объект и цель, указанные в статье 1 Конвенции, и контекст, заложенный в преамбуле, значением которое наилучшим образом согласовывает тексты, является наиболее охватывающий подход русской и французской версий. Однако Совещание Сторон до настоящего момента не определилось в этом вопросе.

Если рассматривать другие части подпункта b), может быть так, что его сложная формулировка предполагает необходимость его разложения на некоторые составляющие. Схема этого разложения может быть следующей:

[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, охватываемые в подпункте a) выше],

[анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды];

Таким образом, можно видеть, что информационные позиции, охватываемые подпунктом b), могут быть разбиты на две крупные категории: (i) факторы и деятельность или меры и (ii) экономический анализ и допущения. Первая категория далее уточняется следующим образом: учету подлежат лишь те факторы и деятельность или меры, способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, определенные в подпункте a). Что касается второй категории, то она уточняется с помощью ссылки на контекст, в котором производятся экономические анализы и допущения, т.е. они должны быть использованы в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды. Таким образом, вторая категория в особенной степени относится к определению информации, в соответствии с предписаниями статьи 6, например, требование указывать в уведомлении о процедуре принятия решений, о том, какая экологическая информация, касающаяся планируемого вида деятельности, имеется в наличии (подпункт d) (vi) пункта 2 статьи 6), и требование предоставить заинтересованным кругам общественности доступ ко всей информации, относящейся к соответствующему процессу принятия решений (пункт 6 статьи 6).

Первая категория иллюстрируется несколькими примерами в порядке разъяснения смысла терминов. «Факторы», способные оказать воздействие на окружающую среду, включают «вещества, энергию, шум и излучение». Их в целом можно отнести к категории физических или природных факторов. «Деятельность или меры», способные оказать воздействие на окружающую среду, отчетливо включают «административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, планы и программы». Эти термины предполагают деятельность человека. Само собой разумеется, что это определение включает решения по конкретным видам деятельности, таким как разрешительные документы, лицензии, выдача разрешений, которые оказывают или которые также способны оказать воздействие на окружающую среду. Хотя примеры перечней видов деятельности или мер могут восприниматься преимущественно как деятельность государственных органов — хотя экологические соглашения могут, безусловно, вовлекать и частных лиц — нет логического основания для такого ограничения видов деятельности или мер. Самое главное, что деятельность или меры не обязательно должны относиться к определенной категории принятия решений, которые принимаются под маркой «охраны окружающей среды». Критерием является то, способны ли деятельность или меры оказать воздействие на окружающую среду. Таким образом, например, информация, относящаяся к планированию транспорта или туризма, в большинстве случаев будет охватываться данным определением. В национальном законодательстве многих стран содержатся перечни экологической информации, куда входят заявления на получение разрешений, решения о разрешении того или иного вида деятельности, заключения экологической экспертизы, документация ОВОС и т.д.

В определении конкретно упоминаются соглашения в области окружающей среды, о которых также говорится в подпункте c) пункта 3 статьи 5. Эта фраза относится к добровольным соглашениям, таким, как соглашения, заключаемые между правительством и промышленным сектором, и может также применяться к двусторонним или многосторонним природоохранным соглашениям



между государствами. Такие добровольные соглашения или «договоры» являются следствием реализации полномочий правительства принимать правила, регламентирующие некоторые конкретные вопросы, например содержание моющих средств или запрет на использование летучих хлорированных углеводов.

Эти соглашения иногда публикуются, иногда нет и могут заключаться в рамках комитетов, в которых доминирующую позицию занимают либо представители регулируемой отрасли, либо должностные лица, которые будут отвечать за обеспечение правоприменения этих правил, – ситуация, которая вызывает определенную критику¹¹⁹. Факт их перечисления в Конвенции в подпункте b) пункта 3 статьи 2 создает предположение о том, что они будут доступны для общественности.

И наконец, вторая категория информации, охватываемая пунктом b), включает экономические анализы и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды такие, как анализ затрат и выгод. Эта категория устанавливает уместность экономического анализа в случае экологических вопросов. Поскольку от результатов экономического анализа в значительной степени зависит то, пройдет конкретный проект или нет, важно уметь разобраться в том, чем руководствовались его инициаторы. Количественное определение экологических параметров и «интернализация» экологических издержек – одни из самых трудных вопросов для экономистов. В этой связи важно уметь проанализировать допущения, на которых строились экономические модели, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

В своих выводах по сообщению ACCC/C/2008/30 (Республика Молдова) Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции установил, что договоры по аренде земель Государственного лесного фонда подпадают под определение экологической информации подпункте b) пункта 3 статьи 2 Конвенции¹²⁰.

Аналогичным образом, в своих выводах по сообщению ACCC/C/2004/08 (Армения) Комитет по вопросам соблюдения установил, что отдельные постановления правительства относительно землепользования и планирования территорий составляют «меры» и, следовательно, подпадают под определение «экологической информации» в подпункте b) пункта 3 статьи 2¹²¹.

В своих выводах по сообщению ACCC/C/2007/21 (Европейское Сообщество) Комитет по вопросам соблюдения рассмотрел вопрос о том, охватываются ли финансовые соглашения положениями пункта 3 b) статьи 2. Комитет установил, что:

Финансовые соглашения, даже если они конкретно не перечислены в определении, могут иногда рассматриваться как «меры... оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды». Например, если в каком-либо финансовом соглашении оговариваются конкретные меры, касающиеся окружающей среды, например охраны природного объекта, то оно должно рассматриваться как содержащее экологическую информацию. Таким образом, решить в целом вопрос о том, должны ли положения финансового соглашения рассматриваться как экологическая информация, невозможно, и решения по таким вопросам должны приниматься в каждом случае отдельно¹²².

В своих выводах по сообщению ACCC/C/2004/01 (Казахстан) Комитет по вопросам соблюдения расценил, что технико-экономическое обоснование, связанное с проектом законодательного акта, который будет предусматривать импорт и размещение низко- или среднерadioактивных отходов, подпадает под этот подпункт определения¹²³.

На национальном уровне, Информационным трибуналом Соединенного Королевства было установлено, что радиоволны, проходящие от базовой станции сотовой связи через атмосферу к любому твердому компоненту естественной среды, подпадают под определение «экологической информации» Конвенции. Трибунал установил, что названия операторов мобильных сетей для каждой базовой станции сотовой связи также подпадают под определение «экологической информации» в соответствии с Конвенцией¹²⁴.

Необходимо отметить, что примеры, представленные выше, даны в качестве иллюстрации и ни в коей мере не представляют собой исчерпывающий перечень видов экологической информации в соответствии с подпунктом b) пункта 3 статьи 2.

с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии 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;

В Конвенции учитывается тот факт, что окружающая человека среда, включающая состояние здоровья и безопасности людей, объекты культуры и другие аспекты окружающей человека застроек, как правило, подвергается воздействию со стороны тех же видов деятельности, которые оказывают воздействие и на природную окружающую среду. Здесь они конкретно включены в той степени, в какой на них воздействуют или могут воздействовать состояние элементов окружающей среды или факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте b). Конвенция устанавливает связь между информацией о состоянии здоровья и безопасности людей, условиях их жизни и т.д. с элементами, факторами, деятельностью или мерами, указанными в подпунктах а) и b), с целью установить разумные ограничения в отношении широкого спектра информации, касающейся состояния здоровья и безопасности людей, которая может охватываться этим определением. Участники переговоров по Конвенции столкнулись с такой ситуацией, в которой

менее строгие формулировки привели бы к необходимости учета целого ряда данных о состоянии здоровья и безопасности людей, не связанных, согласно данному определению, с окружающей средой, таких как информация, касающаяся конкретных медицинских процедур или безопасные правила работы с конкретными инструментами.

Состояние здоровья и безопасность людей не идентично терминам «санитарное состояние окружающей среды» или «окружающая среда и здоровье», которые используются, например, в контексте европейских региональных конференций министров в рамках ВОЗ «Окружающая среда и здоровье» (см. [комментарий к абзацу четвертому преамбулы](#)). Например, здоровье человека может зависеть от многочисленных заболеваний и состояний, которые могут прямо или косвенно объясняться изменением экологических условий или их воздействием. Безопасность людей может включать безопасность от воздействия вредных веществ, таких, как химические продукты, факторов, таких, как радиация, или других естественных или созданных человеком условий, которые воздействуют на здоровье человека в результате манипуляции с элементами окружающей среды.

В процессе полемики вокруг существования права на здоровую окружающую среду зачастую указывают, что здоровая окружающая среда – это основное условие жизни человека. В Конвенции этот момент нашел отражение во включенной в нее фразе «условия жизни людей» в качестве одной из позиций, которая может быть отнесена к категории экологической информации. «Условия жизни» в общем смысле могут подразумевать качество воздуха, качество и доступность воды и продуктов питания, условия жилья и работы, относительное благосостояние и различные социальные условия.

Термин «объекты культуры» охватывает конкретные места или объекты, имеющие культурную ценность. Конвенция 1972 года об охране всемирного культурного и природного наследия (Конвенция о всемирном наследии) дает следующее определение: «произведения человека или совместные творения человека и природы, а также зоны, включая археологические достопримечательные места, представляющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, эстетики, этнологии или антропологии»¹²⁵. «Построенные сооружения» относятся к сооружениям, возведенным человеком. Это понятие не ограничивается большими зданиями или объектами, такими как плотины, мосты, автомобильные дороги и т.д., а охватывает также небольшие сооружения и даже благоустройство участка или другие работы, изменяющие природную окружающую среду.

Вопросы, охваченные подпунктом с), зависят от их увязки с позициями, охваченными в подпунктах а) и б). Если позиции, указанные в подпункте с), могут подвергаться воздействию элементов, указанных в подпункте а), или в результате их взаимодействия, то они квалифицируются как элементы экологической информации. Если позиции, указанные в подпункте с), могут подвергаться воздействию со стороны факторов, деятельности или мер, указанных в подпункте б), то они также квалифицируются как элементы экологической информации до тех пор, пока это воздействие «проходит» через экологический фильтр или среду в форме элементов, указанных в подпункте а). Например, если решение о том, какие земли подлежат охране, а какие – освоению, сказывается на социальных условиях, указанных выше, в конкретной области в результате изменения качества воздуха или воды, то:

- информация, касающаяся качества воздуха или воды, будет относиться к экологической информации, подпадающей под подпункт а);
- информация, касающаяся принятия решения, будет относиться к категории экологической информации, подпадающей под подпункт б); и
- информация о затрагиваемых социальных условиях будет относиться к экологической информации, подпадающей под подпункт с).

4. «Общественность» означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы;

Термин «общественность» должно толковаться как применение принципа «любое лицо» (объяснение, что такое физическое и юридические лица, см. в комментариях к пункту 2 статьи 2). Для усиления этого термина в Орхусской Конвенции также конкретно указаны ассоциации, организации и группы. Для сравнения, определение «общественность» в подпункт j) статьи 1 Конвенции о промышленных авариях, – это просто «одно или несколько физических или юридических лиц». Это же определение можно сейчас найти и в подпункте х) статьи 1 Конвенции Эспо, хотя поправка 2004 года к Конвенции Эспо с момента ее вступления в силу внедрит подход Орхусской конвенции и расширит определение, чтобы прямым образом включить ассоциации, организации и группы. В большинстве случаев ассоциация, организация или группа физических или юридических лиц сама обладает правосубъектностью и, следовательно, уже подпадает под это определение. Поэтому данная формулировка может только толковаться как означающая, что ассоциации, организации или группы, не являющиеся юридическим лицом, могут также рассматриваться, в соответствии с Конвенцией, как представители общественности. Однако это дополнение ограничивается ссылкой на национальное законодательство или практику. Таким образом, специальные образования могут рассматриваться как представители общественности только в том случае, если они удовлетворяют требованиям (при их наличии), установленным национальным законодательством или соответствующим сложившейся практике. Такие требования, при их наличии, должны соответствовать цели Конвенции по обеспечению широкого доступа к правам, предусмотренным в ней.



© Shutterstock

Термин «общественность», в соответствии с пунктом 4 статьи 2, сам по себе не подпадает под какие-либо условия или ограничения. Таким образом, в тех случаях, в которых права, предусмотренные Конвенцией, применяются к «общественности», явно без каких-либо других ограничений относительно того, какие представители общественности могут пользоваться этими правами, общественность может осуществлять свои права независимо от того, «затрагивается» ли она лично или имеет какую-то иную заинтересованность. Примерами использования такого подхода являются положения статей 4, 5, пунктов 7 и 9 статьи 6 и статьи 8.

Кроме того, пункт 9 статьи 3 предписывает, что никто не может быть исключен из этого определения на основании национальной принадлежности, места жительства, гражданства или зарегистрированного местонахождения. Поэтому лица, которые не являются гражданами, также обладают правами и имеют интересы, предусмотренные в Конвенции. Например, права, предусмотренные в статье 4, которые касаются запроса на информацию, применяются к негражданам и нерезидентам в такой же степени, как к гражданам и резидентам.

Для обеспечения последовательного применения Конвенции, возможно, необходимы дополнительные объяснения. Когда в ней речь идет об обязательстве государственных органов действовать определенным способом по отношению к общественности, например, путем предоставления ей информации, то этот термин отнюдь не означает «одно или несколько физических или юридических лиц» в том смысле, что государственный орган выполнил возложенное на него обязательство, предоставив информацию любому лицу по своему выбору. Каждое отдельное физическое или юридическое лицо пользуется всеми основными и процедурными правами, охватываемыми настоящей Конвенцией. Например, если конкретный представитель общественности делает запрос на экологическую информацию в соответствии с пунктом 1 статьи 4, то действие государственного органа, который предоставляет или предоставил запрашиваемую информацию одному или нескольким отдельным лицам или организациями, выбранным наугад, или потому, что они лучше всего известны должностным лицам, будет в данном случае недостаточным. Если по этому поводу есть какие-либо сомнения, то тогда необходимо только рассмотреть пункт 1 статьи 9, в котором предусматривается, что именно *заявитель* имеет право требовать рассмотрения независимым органом ответа государственного органа на его просьбу о предоставлении информации.

Аналогичным образом распространение информации, в соответствии со статьей 5, нельзя считать достаточным, если информация распространяется среди небольшого числа физических и/или юридических лиц. То же самое, когда в соответствии с пунктом 7 статьи 6 организуется публичное слушание, расследование вопроса или предоставляется другая возможность для общественности высказаться, действия должностных лиц государственных органов, которые выражаются в разрешении представить свои замечания одной или нескольким организациям, выбранным наугад, или потому, что они лучше всего известны должностным лицам, будут также недостаточны. Любой представитель общественности должен иметь право представлять замечания. Таким образом, те Стороны, которые традиционно допускают такое положение, при котором общественность рассматривается как нечто, что может быть представлено кем-то, – т.е. когда некоторые лица получили разрешение действовать в качестве представителей общественного мнения или его части, – должны взглянуть на права общественности под несколько иным углом.

5. «Заинтересованная общественность» означает общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность.

Термин «заинтересованная общественность» используется для определения лиц, которые могут использовать права, указанные в статье 6 и с некоторыми дополнительными квалификационными критериями в отношении прав, указанных в пункте 2 статьи 9 (касающиеся доступа к правосудию в связи с решениями, действия или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6). Лица, имеющие право на участие в принятии решений в соответствии со статьями 7 и 8, определяются другим способом (см. [комментарий к статьям 7 и 8](#)).

Термин «заинтересованная общественность» относится к подгруппе от общественности в целом, имеющей особое отношение к конкретной процедуре принятия решений по экологическим вопросам. Для того чтобы быть представителем «заинтересованной общественности» в каком-то конкретном случае, необходимо, чтобы этот представитель общественности мог затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или чтобы он имел заинтересованность в этом процессе. Этот термин можно найти в статье 6, касающейся участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности, и в соответствующих положениях, касающихся доступа к правосудию в пункте 2 статьи 9.

Как упоминалось ранее, пункт 9 статьи 3 предполагает, что никто не должен исключаться из определения по признаку национальной принадлежности, местожительства, гражданства или местонахождения. Поэтому лица, которые не являются гражданами, обладают правами и имеют интересы в соответствии с Конвенцией. Например, в тех случаях, когда район, который может быть затронут планируемой деятельностью, простирается на другую сторону международной границы, представители общественности в соседней стране будут считаться, в целях статьи 6, представителями «заинтересованной общественности». Более того, в своих выводах по сообщению АССС/С/2004/03 (Украина) Комитет отметил, что «иностранные или международные неправительственные экологические организации, выразившие заинтересованность или беспокойство в связи с рассматриваемой процедурой, в целом также подпадали бы под эти определения»¹²⁶.

Термин «заинтересованная общественность» может происходить из изначальной версии Директивы по ОВОС. Само определение отчасти основано на понятии «затронутости», которое хорошо известно в некоторых юрисдикциях и с 1991 года использовалось Конвенцией Эспо для целей определения общественности, которой должно быть позволено участвовать в трансграничной ОВОС. Это определение дополняет данное понятие концепцией «заинтересованности», которая опять же хорошо известна во многих юрисдикциях. Таким образом, это определение сочетает в себе два важных подхода к определению процессуальной правоспособности в отношении административных процедур, используемых в различных правовых системах в регионе ЕЭК. И, наконец, это определение дополняется фразой, направленной на обеспечение надлежащего признания экологических организаций, которые в некоторых странах традиционно не принимались в ряды «заинтересованной общественности».

Хотя термин «заинтересованная общественность» несколько уже, чем «общественность», он все же еще весьма широк. Что же касается критерия «затронутости», то он очень тесно связан с характером рассматриваемой деятельности. Некоторые виды деятельности, подпадающие под статью 6 Конвенции, могут потенциально оказывать воздействие на большое количество людей. Например, в случае трубопроводов, заинтересованная общественность обычно на практике насчитывает тысячи людей, тогда как в случае атомных электростанций, компетентные органы могут оценить численность заинтересованной общественности несколькими сотнями тысяч человек, проживающих в нескольких странах.

Что касается критерия «заинтересованности», определение, как представляется, выходит далеко за рамки формулировок, которые обычно встречаются в правовых оценках «достаточной заинтересованности» (см. комментарий ниже). В частности, оно должно трактоваться как включающее не только представителей общественности, юридические интересы или гарантируемые законом, права которых могут быть ущемлены в результате планируемой деятельности. Интересы, которые могут затрагиваться, могут также включать социальные права, такие как право не подвергаться нанесению ущерба или право на здоровую окружающую среду. Однако оно также применяется к категории общественности, у которой есть не указанная конкретно заинтересованность в процедуре принятия решений.

Показательно, что пункт 5 статьи 2 не требует обязательного проявления данным лицом правовой заинтересованности в том, чтобы быть отнесенным к категории заинтересованной общественности. Таким образом, этот термин может охватывать как «правовую заинтересованность», так и «фактическую заинтересованность», как они определены в правовых системах стран континентальной Европы, таких как Австрия, Германия и Польша. В соответствии с национальным законодательством, лица, проявляющие только фактическую заинтересованность, как правило, не пользуются всем набором прав в рамках процедур, предоставляемых тем, у кого есть правовая заинтересованность. Напротив, Конвенция предусматривает одинаковый статус (по крайней мере, в отношении статьи 6) независимо от того, является ли заинтересованность фактической или правовой.

В пункте 5 статьи 2 в категорию заинтересованной общественности конкретно включены НПО, уставные цели которых преследуют содействие охране окружающей среды и которые отвечают «любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством». Содействует та или иная НПО охране окружающей среды или нет, может быть установлено самыми различными способами, например, посредством ознакомления с ее уставом, внутренними нормативными документами или деятельностью. «Охрана окружающей среды» может включать любые цели, соответствующие косвенному определению окружающей среды в пункте 3 статьи 2. Таким образом, требование «содействия охране окружающей среды» будет удовлетворяться в случае, если НПО сосредотачивает свою деятельность на любых аспектах определения окружающей среды, выраженного в пункте 3 статьи 2. Например, если деятельность НПО направлена на продвижение интересов тех, кого беспокоят вопросы здоровья в связи с заболеваниями, переносимыми водой, то можно считать, что это НПО соответствует критериям определения, приведенного в пункте 5 статьи 2.

Оговорка «отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательствам» не должна трактоваться как предоставляющая Сторонам полную свободу в определении, на свое усмотрение, этих требований. Эта свобода должна рассматриваться в контексте той важной роли, которую Конвенция, отводит НПО в отношении ее реализации и четкого требования пункта 4 статьи 3 касательно обеспечения «надлежащего признания» НПО. В своих выводах по сообщению АССС/С/2004/05 (Туркменистан) Комитет по вопросам соблюдения установил, что «Неправительственные организации, объединяя опыт и ресурсы, как правило, обладают большими возможностями по эффективному осуществлению своих прав по Конвенции чем отдельные представители общественности»¹²⁷.

Соответствие требований национального права

В деле С-263/08 (Швеция) Суд ЕС рассмотрел вопрос о том, является ли требование, имевшееся в то время в Законе Швеции об охране окружающей среды, о том что НПО должны включать не менее 2000 членов, для того чтобы иметь возможность обжаловать разрешение на осуществление планируемой деятельности (проекта), слишком ограничительным по сравнению с Директивой ЕС 85/337 и Орхусской Конвенцией.

Суд ЕС установил, что в соответствии с Директивой 85/337 условия доступа НПО к правосудию определяются национальным правом. Однако национальное право должно обеспечивать широкий доступ к правосудию. Суд указал на то, что требование минимального количества членов в НПО может быть объяснимо с точки зрения гарантии его реального существования и деятельности. Однако требуемое количество членов не может быть установлено на таком высоком уровне, что противоречит цели содействия судебного рассмотрения проектов, подпадающих под сферу действия Директивы. Кроме того, Директива охватывает менее крупные проекты, с которыми более эффективно могут работать местные ассоциации.

В действительности законодательство Швеции фактически лишало местные ассоциации возможности использовать какие-либо средства правовой защиты, поскольку только две шведские ассоциации насчитывали более 2000 членов. Суд ЕС постановил, что то, что местные ассоциации могли бы связаться с одной из этих двух ассоциаций и попросить ее подать иск, эта возможность сама по себе не может удовлетворять требованиям Директивы 85/337, так как, например, эти две крупные ассоциации, имеющие право подать иск, могли не иметь той же заинтересованности в проектах малого масштаба и, более того, они, вероятнее всего, получали бы очень много запросов такого рода¹²⁸.

Стороны могут установить соответствующие требования к НПО в рамках своего национального права, однако, признавая комплексную роль, которую играют НПО в реализации Конвенции, Стороны должны стремиться обеспечивать, чтобы эти требования к НПО не являлись чрезмерно обременительными или политически мотивированными и чтобы законодательная база каждой Стороны способствовала формированию НПО и их конструктивному участию в общественной деятельности. Более того, любые требования должны соответствовать принципам Конвенции, таким как недискриминация и недопущение технических и финансовых препятствий. В этих пределах Стороны могут предъявлять требования, основанные на объективных критериях, которые не носят излишне ограничительного характера.

Например, возможное требование для экологических НПО о деятельности в этой стране в течение трех лет может быть несовместимым с Орхусской конвенцией, поскольку может нарушать принцип недискриминации, закрепленный в пункте 9 статьи 3. Более того, требования «об осуществлении деятельности» (на протяжении определенного времени) сами по себе могут быть чрезмерно ограничительными в тех странах, где было разрешено учреждать НПО относительно недавно и где они поэтому относительно менее развиты.

Иногда также имеются требования о том, чтобы НПО насчитывала определенное количество активных членов. Это был один из вопросов, рассмотренных Судом ЕС в деле С-263/08 (Швеция) (см. вставку выше). Такое требование к количеству членов также может считаться чрезмерно строгим в соответствии с Конвенцией, если порог устанавливается на таком высоком уровне, что ему могут соответствовать лишь несколько НПО в стране. В 2009 году Словения внесла поправки в Закон об охране окружающей среды, устранив требование о том, что для того, чтобы соответствовать критерию «заинтересованной общественности», в соответствии с пунктом 5 статьи 2, НПО, занимающиеся продвижением охраны окружающей среды, должны были проходить финансовый аудит своей деятельности.

Если та или иная НПО выполнила требования, предъявленные в пункте 5 статьи 2, она считается представителем «заинтересованной общественности», согласно статье 6 и пункту 2 статьи 9. Однако в случае НПО, которые не удовлетворяют таким требованиям *ab initio*, и в случае отдельных лиц не совсем ясно, будет ли факт простого участия в процедуре, предусматривающей участие общественности, согласно пункту 7 статьи 6, достаточным для того, чтобы считать данное лицо представителем «заинтересованной общественности». В связи с тем, что пункт 2 статьи 9 представляет собой механизм обеспечения прав, предусмотренных статьей 6, вряд ли можно однозначно утверждать, что любое лицо, которое участвует в качестве представителя общественности в слушании или другой процедуре публичного участия, согласно пункту 7 статьи 6, должно иметь возможность пользоваться положениями, регламентирующими доступ к правосудию в пункте 2 статьи 9. В этом случае данное лицо подпадало бы под определение «заинтересованной общественности». Этот вопрос обсуждается далее в [комментариях к пункту 2 статьи 9](#).

СТАТЬЯ 3

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Хотя Орхусская конвенция покоится на трех отдельных столпах – доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию, – есть ряд положений, которые применяются к Конвенции в целом. Такие положения – от общих принципов, подлежащих соблюдению в процессе осуществления ее положений, до практических обязательств, которые относятся ко всем трем основополагающим компонентам, – можно найти в статье 3.

Положение	Обязательство	Руководство по осуществлению
Статья 3, пункт 1	Принимать необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры для создания структуры осуществления Конвенции	- Меры по достижению совместимости положений - Меры по надлежащему обеспечению соблюдения - Меры по созданию и поддержанию четкой, открытой и согласованной структуры
Статья 3, пункт 2	Стремиться к тому, чтобы государственные органы оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию	- Должностные лица прилагают максимум усилий - Помощь в отношении всех трех основополагающих компонентов
Статья 3, пункт 3	Способствовать экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности	Как в целом, так и в отношении трех основополагающих компонентов
Статья 3, пункт 4	Признавать и поддерживать объединения, организации или группы, способствующие охране окружающей среды	- Вносить, при необходимости, изменения в правовую систему - Объединения, организации или группы, «способствующие охране окружающей среды» «Надлежащее» признание и поддержка
Статья 3, пункт 5	Конвенция – это «минимум», а не «максимум»	- Право сохранять существующие более конструктивные меры - Право вводить более конструктивные меры
Статья 3, пункт 6	Ослабления существующих прав не требуется	Право сохранять существующие более положительные меры
Статья 3, пункт 7	Способствовать осуществлению принципов Конвенции на международных форумах	- Международные процессы принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды - Международные организации в вопросах, относящихся к окружающей среде
Статья 3, пункт 8	Не допускать наказания лиц, осуществляющих свои права в соответствии с положениями конвенции	- Лица не должны подвергаться «наказанию, преследованиям или притеснениям» - Не затрагиваются полномочия судов выносить постановления о покрытии разумных расходов, связанных с судебными издержками.
Статья 3, пункт 9	Право может осуществляться без дискриминации по признаку национальной принадлежности	- Без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности, местожительства или зарегистрированного местонахождения юридического лица - Все три основополагающих компонента

- Каждая Сторона принимает необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры, включая меры по достижению совместимости положений, регламентирующих порядок осуществления положений настоящей Конвенции, касающихся информации, участия общественности и доступа к правосудию, а также надлежащие меры по обеспечению их применения, для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений настоящей Конвенции.**

В этом положении, которое строится непосредственно на статье 1, подчеркивается, что Орхусская конвенция предусматривает конкретные практические шаги по достижению своих целей. На первый взгляд простое положение является, пожалуй, важнейшим положением Конвенции, поскольку обязательства, прописанные в нем, касаются самым непосредственным образом административных и судебных учреждений и практики. Посредством различных элементов, проанализированных ниже, в пункте 1 дается сжатый обзор того, что требуется для эффективной реализации Конвенции.

Четкая, открытая и согласованная структура для осуществления Конвенции

Пункт 1 статьи 3 требует, чтобы каждая Сторона Конвенции создавала и поддерживала «четкие, открытые и согласованные структуры» для осуществления положений Конвенции. Основным бенефициаром Конвенции является общественность. В соответствии с основными принципами государственного управления общественность должна быть проинформирована о возможностях доступа к информации, участия в принятии решений и доступа к правосудию, а применимые правила и процедуры должны быть четкими и последовательными.

В своих выводах Комитет по вопросам соблюдения показывает, что невозможность для Стороны выполнить отдельные положения Конвенции зачастую также ведет к нарушению пункта 1 статьи 3. Например, в своих выводах по сообщению АССС/С/2005/12 (Албания) Комитет по вопросам соблюдения установил, что наряду с нарушением статьи 6 неспособность рассматриваемой Стороны установить в законодательном порядке четкую процедуру оповещения общественности на раннем этапе, определить круги заинтересованной общественности, качество ее участия и учета результатов встреч общественностью, явилась нарушением пункта 1 статьи 3¹²⁹.

Аналогично в своих выводах по представлению АССС/С/2004/1 и сообщению АССС/С/2004/3 (Украина) Комитет по вопросам соблюдения установил, что отсутствие ясности в отношении требований к участию общественности в ОВОС рассматриваемой Стороны и в процедурах принятия решений по вопросам окружающей среды привело к нарушению пункта 1 статьи 3, а также статей 6 и 4¹³⁰.

Суды и другие органы, рассматривающие дела, также должны применять законодательство ясным и последовательным образом. В своих выводах по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия) Комитет по вопросам соблюдения напомнил обязательства, установленные в пункте 1 статьи 3, и отметил, что независимость судебного органа, которая подразумевается и поддерживается Конвенцией, не может выдвигаться Стороной в качестве предлога для непринятия необходимых мер. Точно так же, хотя прямое применение международных соглашений в некоторых видах юрисдикции может повлечь нарушения устоявшейся судебной практики, это не освобождает Стороны от обязанности принимать необходимые законодательные и прочие меры, как указано в пункте 1 статьи 3¹³¹.

Каждый раз при принятии соответствующего нового законодательного акта следует уделять особое внимание обеспечению его соответствия требованиям Конвенции и с уже имеющейся на национальном уровне структуре осуществления Конвенции. Например, принятие общего закона об общественных объединениях может создать путаницу и неясность, если не будут учтены требования Конвенции. Такая ситуация отмечалась в сообщении АССС/С/2004/5 (Туркменистан), касавшегося недавно принятого Закона об общественных объединениях рассматриваемой Стороны¹³². Хотя в Законе было предусмотрено, что он подпадает под действие международных соглашений, Стороной которых является Туркменистан (косвенно включая и Орхусскую Конвенцию), но в то же время данным законом устанавливался режим, который на практике ограничивал права участия экологических НПО. Такое развитие законодательства как минимум приводит к путанице и дополнительным затратам для тех, кто хочет понять правовую иерархию и применимость различных правил, кроме того, это сопряжено с высоким риском неправильного применения закона, ведущего к неопределенности и возможному нарушению основных прав. Например, хотя формулировкой в Законе Туркменистана об общественных объединениях международным договорам дается преимущественная сила, весьма вероятно, что на практике должностное лицо или орган, рассматривающее дело, с большей охотой применит формулировку закона, нежели международного соглашения¹³³.

Необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры

Формулировка пункта 1 четко дает понять, что простого заявления Стороной о непосредственной применимости Конвенции недостаточно для выполнения обязательства по обеспечению четкой, открытой и согласованной структуры осуществления Конвенции. Точно так же, как было установлено Комитетом по вопросам соблюдения по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия), тот факт, что в Конституции Стороны заявляется о том, что международные соглашения имеют прямое применение и имеют приоритет над национальным правом, не освобождает Сторону от принятия необходимых законодательных и других мер для обеспечения эффективного осуществления Конвенции¹³⁴.

Она скорее возлагает на Стороны обязательство развивать законодательство, регламентирующее осуществление, административные постановления и «другие меры» по созданию и поддержанию четкой, открытой и согласованной структуры. Возможными «другими мерами» могут являться стратегии, кодексы поведения и рекомендации относительно передового опыта. Например, Австрия содействовала осуществлению Конвенции посредством «политических руководящих принципов» для продвижения устойчивого развития. Эти принципы устанавливают всесторонние нормы надлежащего управления, составляющие «кодекс поведения», которому должны следовать власти при разработке планов, программ, политик и правовых инструментов.

Стороны обязаны не только обеспечивать формальную ясность и согласованность с Конвенцией всех соответствующих законодательных актов, но также принимать меры по недопущению ненадлежащего применения законодательства государственными органами или принятия несоответствующих решений судебными или административными органами, обеспечивая четкое, открытое и последовательное толкование и применение соответствующего законодательства. В этой связи, как установлено Комитетом по вопросам соблюдения в своих выводах относительно сообщения АССС/С/2005/11 (Бельгия), независимость судебных органов «не может выдвигаться Стороной в качестве предлога для непринятия необходимых мер» по выполнению Конвенции¹³⁵.

В тех же выводах Комитет по вопросам соблюдения отклонил представления Бельгии о том, что ее федеральная структура являлась препятствием для выполнения Бельгией обязательств в соответствии с Конвенцией. Комитет указал на общее право международных договоров, закрепленное в статье 27 Венской конвенции 1969 года, которая устанавливает, что государство не может ссылаться на свое внутреннее право в качестве оправдания для невыполнения им договора. Как было указано Комитетом: «Это включает в себя внутреннее разделение полномочий между федеральным правительством и регионами, а также между законодательными, исполнительными и судебными ветвями власти. Соответственно, внутреннее разделение полномочий не является оправданием несоблюдения международного права»¹³⁶.

Национальные планы реализации

Несколько Сторон Орхусской Конвенции предприняли усилия, направленные на обеспечение потребности в открытости и согласованности законодательной базы в целях реализации Конвенции посредством разработки национальных планов реализации (НПР)¹³⁷.

НПР являются полезным механизмом отдельных Сторон многостороннего экологического соглашения (МЭС), содействующим обдуманному и активному соблюдению Конвенции на национальном уровне. В число компонентов НПР зачастую входят оценки препятствий для соблюдения (например, законы, учреждения, потенциал, социальные нормы, мнения и соображения государственного и частного сектора), пути по преодолению этих препятствий, выявление необходимых финансовых и других ресурсов и методологии мониторинга за осуществлением и соблюдением. НПР могут также включать планы по созданию новых агентств по осуществлению или других учреждений, а также в них могут рассматриваться как внутренние вопросы соблюдения в стране, так и меры по укреплению международного сотрудничества и оказанию помощи.

По некоторым МЭС уже накоплен значительный практический опыт разработки НПР, к ним относятся КБР и ее Картаженский протокол по биобезопасности, Конвенция по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (Конвенция по борьбе с опустыниванием), Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях и Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия. Разработке НПР также содействуют международные организации и механизмы финансирования, такие как Глобальный экологический фонд (ГЭФ).

Дополнительную информацию можно найти в *Руководящих принципах ЮНЕП по соблюдению и обеспечению выполнения многосторонних природоохранных соглашений* (2006), сс. 187-193¹³⁸.

Совместимость положений, регламентирующих осуществление Конвенции

Ключевым аспектом четкой, открытой и согласованной структуры является обеспечение совместимости между положениями, принятыми на национальном уровне для реализации Конвенции. Стороны, участвовавшие в переговорах по Конвенции, понимали, что их обязательства распространяются на многие сферы деятельности, обеспечивая дополнительную увязку различных аспектов государственного управления, права и практики, которая, возможно, до этого была не видна. Поскольку эти новые дополнительные связи обусловлены Конвенцией и поскольку реализация основополагающих компонентов Конвенции предполагает вовлечение в общее дело целого ряда учреждений и органов, большое внимание должно уделяться обеспечению совместимости законодательных и других мер, направленных на осуществление Конвенции, и действий учреждений и органов, участвующих в ее осуществлении.

Например, в соответствии с пунктом 3 статьи 6, процедуры участия общественности должны предусматривать разумные сроки для всех этапов участия общественности. Зачастую в конкретном процессе участия общественности какой-либо представитель общественности может пожелать запросить экологическую информацию у государственного органа согласно статье 4. Эта информация может быть очень важной для участия данного лица и поэтому может также оказаться необходимой для обеспечения эффективного участия общественности. Таким образом, при установлении периодов времени для проработки уведомления и соответствующей информации, содержащейся в документации по планируемой деятельности, и для подготовки замечаний на публичных слушаниях или в других случаях необходимо учитывать возможность того, что общественности потребуется запросить дополнительную информацию от государственных органов. Периоды времени, относящиеся к участию общественности, должны быть такими, чтобы этого времени было как минимум достаточно для получения в обычном порядке ответа на запрос о предоставлении информации. Помимо того, если запрос о предоставлении информации предполагает продление срока или в запрашиваемых данных отказано на основании исключений, предусмотренных статьей 4, то в этом случае могут быть задержки. Такие возможные накладки предполагают необходимость придания процедурам участия общественности, согласно статье 6, достаточной гибкости, например, предусмотрев, что представитель общественности, который полагает, что его запрос на получение информации, касающейся данной процедуры участия общественности, необоснованно отклонен, или же ответ на него задерживается, может потребовать продлить процедуру участия общественности до вынесения решения по поданной им жалобе.

Механизмы межведомственной координации

Стороны могут пожелать рассмотреть возможность создания механизмов межведомственной координации, таких как межведомственные комиссии или рабочие группы с целью улучшения понимания обязательств государственных органов в соответствии с Конвенцией. Согласно философии Конвенции, такие органы должны предусматривать участие многих заинтересованных сторон. Например, в октябре 2006 года в Армении была создана межведомственная комиссия, состоящая из представителей ряда министерств и департаментов, а также добровольных объединений. Основная цель комиссии заключалась в подготовке основы для соблюдения положений Орхусской Конвенции.

Надлежащие меры по обеспечению правоприменения

И, наконец, согласно требованию пункта 1 статьи 3, Стороны принимают надлежащие меры по обеспечению правоприменения для поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений Конвенции. Естественно, обеспечение правоприменения связано с доступом к правосудию, а компонент доступа к правосудию, безусловно, является, в определенных отношениях, средством обеспечения соблюдения двух других основополагающих компонентов Конвенции. Однако правоприменение положений Конвенции, соблюдение которых не обеспечено напрямую статьей 9, как и сами положения, регламентирующие доступ к правосудию, нуждаются в механизмах обеспечения их правоприменения. В пункте 1 четко подчеркивается связь между наличием четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления Конвенции и ее надлежащим соблюдением. Это предполагает, что даже хорошо развитые законодательные или регулятивные основы начнут ухудшаться, если они не будут постоянно поддерживаться с помощью механизмов обеспечения соблюдения.

2. Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы должностные лица и государственные органы оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию в получении доступа к информации, в облегчении ее участия в процессе принятия решений и в получении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Это положение соответствует признанию в абзаце восьмом преамбулы, что для осуществления гражданами своих прав, предусмотренных в Конвенции, им может потребоваться помощь. Эта формулировка встречается в некоторых инструментах по правам человека, и в этой связи при определении объема помощи и ориентации для общественности может быть полезно ознакомиться с материалами, относящимися к правам человека, такими как рекомендации Совета Европы.

Поскольку должностные лица находятся на государственной службе, разумно ожидать, что они должны содействовать общественности в использовании ее прав в соответствии с Конвенцией, предоставляя ей необходимую информацию, обеспечивая ориентацию и поощряя ее иным образом. Если прочитать это положение вместе с пунктом 3 статьи 3, то будет видно, что предоставление информации само по себе недостаточно. Этот пункт касается экологического просвещения и повышения информированности, в особенности по основным вопросам Конвенции. Пункт 2 можно толковать лишь как выходящий за рамки общего обязательства, ориентированного на информацию, которое содержится в пункте 3 и предписывает более тесные формы содействия со стороны государственных органов, которым приходится решать специфические потребности представителей общественности в каждом конкретном случае.

Если некоторые органы могут заявить, что они не обязаны помогать общественности критиковать их работу, то это мнение не учитывает преимуществ от участия общественности и предполагает наличие антагонизма между государственными органами и общественностью, которого зачастую просто не существует. Если согласиться с базовой предпосылкой о том, что более свободный доступ к информации и более активная общественность может помочь государственным органам в выполнении их функций, то тогда государственные органы должны быть также прямо заинтересованы в том, чтобы помочь общественности в осуществлении их прав, поскольку в этом случае можно ожидать положительных результатов.

Слово «стремиться» в начале пункта 2 несколько не смягчает это обязательство – это лишь признание того, что с концептуальной точки зрения Сторона не может обеспечить такое положение, при котором должностные лица и органы гарантированно оказывают помощь и обеспечивают ориентацию, поскольку вопрос о том, оказывают ли отдельные должностные лица фактическую помощь и обеспечивают ли они фактическую ориентацию в данном конкретном случае, субъективен. В этих обстоятельствах слова «стремится обеспечить» следует толковать, как требование к Сторонам принять решительные меры по обеспечению того, чтобы должностные лица и органы оказывали упомянутую помощь. Стороны должны предусмотреть средства для оказания такой помощи и соответствующие возможности для официальных лиц и государственных органов. Они должны поощрять должностных лиц и государственные органы делать эту работу в рамках официальной политики и обучения с целью повышения потенциала. Например, в своей правительственной программе, разработанной в конце 2008 года,



© www.nickwates.co.uk

Австрия заложила цель достижения инновационного, работающего на принципах сотрудничества, эффективного и высококачественного государственного управления, руководящим принципом которого является повышение ориентации на граждан¹³⁹. В Чешской Республике обучение по правам общественности на доступ к экологической информации включено во вводное обучение для начинающих государственных служащих¹⁴⁰.

Что касается обеспечения оказания помощи официальными лицами общественности, желающей получить доступ к правосудию, то в 2008 году Европейская Комиссия запустила в Париже программу «Сотрудничество с судьями». Основной целью программы является создание учебных материалов для судей государств-членов по применению законодательства ЕС, включая правила доступа к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды. Материалы, подготовленные и представленные во время семинаров, имеются в свободном доступе в национальных учебных центрах для судей.

Пункт 2 статьи 3 не налагает на Стороны прямого обязательства по назначению специальных должностных лиц для оказания общественности помощи на этапе поиска информации, участия в процессе принятия решений или получения доступа к правосудию, хотя это явилось бы эффективным способом его осуществления. На практике есть два варианта выполнения этого требования: один через посредство определения специальных контактных лиц, второй – посредством возложения обязательств на должностных лиц, которым поручен данный вопрос, оказывать помощь тем, кто желает получить доступ к информации, участвовать в принятии решений или иметь доступ к правосудию. Что касается доступа к информации, в подпунктах b) (ii) и (iii) пункте 2 статьи 5 как раз и предусмотрены эти два варианта практических мер по обеспечению доступа общественности к экологической информации.

Оба решения имеют свои преимущества и недостатки, как для государственных органов, так и для общественности. Специальное контактное лицо может совершенствовать свои навыки, знания и опыт, которые помогут ему более эффективно работать с представителями общественности.

Электронные средства информации, такие как удобные для пользователей вебсайты, являются эффективными средствами, помогающими общественности получить информацию о том, как они могут использовать права, предоставляемые им Конвенцией. Однако не все члены общественности могут иметь доступ к этим средствам, в особенности пожилые люди, неграмотные, бедные и т.д. Необходимо также использовать более традиционные информационные средства, такие как брошюры или письменные разъяснения относительно счетов на оплату или других материалов, получаемых из государственных органов, например, о том, как запрашивать информацию или инициировать процедуры рассмотрения принятого решения. Однако оба вида инструментов должны дополнять, а не заменять меры, обеспечивающие предоставление официальными лицами личной помощи и разъяснений. Например, должностным лицам может понадобиться помочь представителям общественности отредактировать свои запросы на предоставление информации, чтобы они были более ясными или более конкретными.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/30 (Республика Молдова) Комитет по вопросам соблюдения установил, что непредставление государственным органом юридических обоснований отказа в доступе к запрашиваемой информации, и непредставление тем же государственным органом в своих письмах с уведомлением об отказе информации о доступе к процедуре рассмотрения, которая предоставляется в соответствии со статьей 9, явилось несоблюдением данной Стороной пункта 2 статьи 3 и пункта 7 статьи 4 Конвенции¹⁴¹.

3. Каждая Сторона способствует экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности о проблемах окружающей среды, особенно в отношении получения доступа к информации, участия в процессе принятия решений и получения доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

В пункте 3 признается, что экологическое просвещение и повышение информированности – это важная основа для осуществления трех основополагающих компонентов Конвенции. Базовые знания в области окружающей среды являются неотъемлемой частью наращивания потенциала для участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды

В первой строке пункта 3 устанавливается общее обязательство способствовать экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности. Это соответствует ряду обязательств и заявлений, которые встречаются в положениях различных международных инструментов, включая Стокгольмскую декларацию, принцип 19; РКИК ООН, статья 6 а) i); КБР, статья 13; Конвенцию по борьбе с опустыниванием, статья 19 и различные пункты Повестки дня на XXI век. Инициативы по содействию экологическому просвещению были также выдвинуты на ряде международных форумов. Например, Организация Объединенных Наций объявила десятилетие 2005-2014 годов Десятилетием образования в целях устойчивого развития, а ЮНЕСКО является ведущей организацией по его реализации. В марте 2005 года министры, вице-министры и другие представители министерств окружающей среды и образования региона ЕЭК приняли Стратегию ЕЭК для образования в интересах устойчивого развития. Эта стратегия была задумана как практический инструмент продвижения устойчивого развития посредством образования. Министры ЕЭК также приняли Вильнюсские рамки осуществления Стратегии, в соответствии с которыми был учрежден Координационный комитет и экспертная группа по показателям, работа которой заключается в оказании содействия координации и анализа реализации этой Стратегии.

Можно провести различие между экологическим просвещением и повышением информированности. Если экологическое просвещение предусматривает общее просвещение на всех уровнях, то повышение экологической информированности является более ориентированным на определенные темы и зачастую может использоваться для изменения поведения по отношению к окружающей среде.

Во второй части пункта 3 уделяется особое внимание повышению потенциала общественности по вопросам, являющимся основной темой Конвенции. Здесь предусмотрено требование о том, что каждая Сторона способствует повышению информированности общественности о том, как использовать основные права, предоставленные ей в соответствии с тремя основополагающими компонентами Конвенции, например, как получить доступ к информации, как участвовать в процессе принятия решений и получить доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Может создаться впечатление, что это обязательство носит более общий характер, чем обязательство, предусмотренное в пункте 2, в соответствии с которым должностные лица и государственные органы должны оказывать индивидуальным представителям общественности помощь и обеспечивать ее ориентацию в реализации своих прав. Далее это обязательство более конкретно предусмотрено в каждом из трех основополагающих компонентов Конвенции. Например, подпунктом а) пункта 2 статьи 5 предусмотрено требование о том, что каждая Сторона должна предоставлять общественности достаточно информации об основных условиях, определяющих возможность предоставления общественности экологической информации, находящейся в распоряжении государственных органов, а также доступа к ней, а также о процессе ее получения. В соответствии с требованием подпункта d) (ii) пункта 2 статьи 6, заинтересованная общественность информируется на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, среди прочего, о возможностях для участия общественности в этой процедуре. Аналогичным образом в пункте 5 статьи 9 предусмотрено требование о том, что каждая Сторона обеспечивает, чтобы общественности предоставлялась информация о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения решений.



© Shutterstock

«Зеленые пакеты»

«Зеленый пакет» – это комплект мультимедийных учебных материалов в области окружающей среды, предназначенный для обучения детей в возрасте от 11-ти до 14 лет вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития «Зеленый пакет» разработан Региональным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы и предназначен для учителей и учеников школ в регионе ЕЭК. С начала проекта в 2002 году «Зеленые пакеты» были подготовлены на 20 языках для 15 стран региона.

Интернет-версия, <http://www.greenpackonline.org>, включает в себя 23 темы с конкретной информацией по каждой из 15 стран. В интернет-версии есть также планы уроков на всех языках, а также тесты, образовательные игры и видеоклипы, которые можно скачать. К настоящему моменту обучение использованию «Зеленых пакетов» прошло более 22 000 преподавателей из региона ЕЭК, а при помощи этих интерактивных мультимедийных материалов было обучено около 2,5 миллионов студентов. На конференции ОСЕ, прошедшей в 2007 году в Белграде, был объявлен запуск программы «Зеленый пакет – юниор» для школьников младшего возраста.

Экологическое просвещение и повышение информированности общественности в Польше

Польский проект «Школы для устойчивого развития» осуществляется с 2001 года. Начиная с 2007 года, «Школы для устойчивого развития» стали частью международной программы Экошкол, в которой участвуют школы из многих стран мира. Участвующие школы могут получить сертификаты, которые присуждаются за образцовое управление школьной средой. В Польше эта программа администрируется Фондом экологического образования при поддержке Министерства окружающей среды и Министерства национального образования Польши¹⁴².

Среди других кампаний, направленных на продвижение более экологически благоприятного поведения людей, проведенных Правительством Польши, следует отметить кампанию «Европейская неделя мобильности» (посвященную транспорту, содействующему устойчивому развитию), «Чистая совесть» (кампания по управлению отходами), «Эко Шик» (кампания по выработке культуры совершения покупок, содействующей устойчивому развитию), «Партнерство для климата (об изменении климата), «Необычные уроки по биологическому разнообразию» (конкурс для НПО и образовательных центров о биологическом разнообразии) и «Зона биоразнообразия» (также о биологическом разнообразии)¹⁴³.

Орхусские центры

Начиная с 2002 года, ОБСЕ в тесном сотрудничестве с секретариатом Орхусской Конвенции оказала поддержку в создании Орхусских центров и центров общественной экологической информации в ряде стран Центральной Азии, Юго-Восточной Европы и в регионе Кавказа, во многих случаях также при участии Инициативы «Окружающая среда и безопасность» (ENVSEC). К апрелю 2013 года Орхусские центры или центры общественной экологической информации были созданы в 13 странах (Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Сербия, Таджикистан, Туркменистан и Черногория).

Со временем эти центры стали важными инструментами продвижения экологического просвещения, а также платформами, на которых государственные должностные лица и представители НПО могут встречаться для обсуждения и решения вопросов, связанных с окружающей средой и экологической безопасностью. Работая как в столицах, так и районах, эти центры продвигают осуществление Орхусской Конвенции на национальном и местном уровнях, помогая правительствам в выполнении их обязательств по Конвенции и привлекая граждан к участию в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. В 2009 году ОБСЕ поддержала разработку ряда руководящих принципов по стратегическому ориентированию, организации и деятельности Орхусских центров, обеспечив тем самым общее понимание всех заинтересованных сторон о роли этих центров. Многие из участников, вовлеченных в инициативу по Орхусским центрам, с периодической регулярностью встречаются для обмена опытом и вынесенными уроками. Вот некоторые примеры разнообразных мероприятий, проводимых Орхусскими центрами¹⁴⁴:

- Общественные слушания, например, по вопросам воздействия горнодобывающей деятельности на окружающую среду¹⁴⁵.
- Рабочее совещание для сотрудников Министерства экологии и природных ресурсов по Руководящим принципам для Орхусских центров и передовым практикам участия общественности в процессе принятия решений в вопросах, касающихся окружающей среды¹⁴⁶.
- Удобный для пользователей веб-сайт, который содержит различную экологическую информацию из правительственных источников и источников гражданского общества, включая национальное законодательство, международные договоры, судебные дела по экологическим вопросам, отчеты ОВОС, анализы, данные по мониторингу загрязнений, руководства по получению экологической информации и по обращению в суд по вопросам возмещения по экологическим требованиям. Важным достижением было также соглашение с парламентом размещать проекты экологического законодательства на веб-сайте. Центр также занимается созданием экологической «метабазы» экологических организаций, располагающих конкретной экологической информацией¹⁴⁷.
- Создание Ресурсного центра экологического права, который организовывал основанный на общественном участии анализ различных законопроектов, касающихся окружающей среды, проводил университетские курсы по экологическому праву и экологической безопасности, разработал учебное пособие по экологическим правам и провел анализ правоприменения национального экологического законодательства¹⁴⁸.
- Рабочее совещание для обсуждения возможных шагов по ликвидации утечки нефти, что является важным вопросом для ряда нефтедобывающих стран¹⁴⁹.
- Постановка телевизионного шоу «Твои экологические права» для информирования зрителей об основных принципах, на основе которых общественность может участвовать в принятии решений по вопросам, относящимся к окружающей среде¹⁵⁰.

4. Каждая Сторона обеспечивает надлежащее признание объединений, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, и оказывает им соответствующую поддержку и обеспечивает соответствие своей национальной правовой системы этому обязательству.

Признание объединений, организаций или групп и оказание им поддержки – вопросы, которые проходят красной нитью через всю Конвенцию. Например, в пункте 5 статьи 2 и пункте 2 статьи 9 признается особый статус экологических НПО в соответствии с Конвенцией. Согласно этому специальному статусу признается, что такие НПО призваны играть важную роль в осуществлении Конвенции. В этом плане Конвенция соответствует многочисленным экологическим инструментам и инструментам в области прав человека, которые признают важность государственной поддержки гражданского общества в целях обеспечения сбалансированного представительства различных интересов в обществе.

Однако эффективное использование этого особого статуса, который Конвенция придает экологическим НПО, зависит не только от положений Конвенции, но и от более общих вопросов, таких, как законодательство, регламентирующее регистрацию, налоговый статус, ограничения на деятельность и т.д. Другое, связанное с этим положение, содержится в пункте 5 статьи 9, в которой говорится о создании соответствующих механизмов оказания помощи в целях устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию.

В качестве предварительного шага Стороны должны обеспечить, чтобы их внутренняя правовая система предусматривала возможность создания и регистрации объединений и НПО. Такие объединения могут принимать различные формы, в том числе некоммерческих акционерных обществ, благотворительных фондов и обществ взаимопомощи. Одним из видов таких объединений являются НПО, созданные с ясно и прямо выраженной целью охраны окружающей среды. Кроме того, способствовать охране окружающей среды могут и другие НПО, которые, по всей очевидности, созданы в других целях (например, по вопросам здоровья и безопасности). Даже НПО, созданные в целях продвижения интересов конкретной профессии, например ученых, специализирующихся по вопросам экологии, могут в какой-то мере способствовать охране окружающей среды. Хотя в Конвенции конкретно говорится об «объединениях, организациях или группах, способствующих охране окружающей среды», в законах, регламентирующих учреждение и регистрацию организаций, никаких различий в этом плане, как правило, не делается.

Включение слова «групп» имеет целью обеспечить такое положение, при котором технические требования, такие как регистрация, не препятствовали бы признанию и поддержке объединенных групп населения, которые способствуют охране окружающей среды. Во многих случаях неформальные группы образуются по конкретным вопросам на низовом уровне. В этих случаях регистрация такой организации в качестве официальной «постоянной» организации может оказаться ненужной. Вместе с тем уровень поддержки и признания со стороны государственных органов может различаться для зарегистрированных организаций и неформальных групп. Например, Эстония прямо признает незарегистрированные группы в своем административном праве. В этой стране объединения лиц, включая объединение, которое не является юридическим лицом, имеют право обращаться в административный суд для защиты интересов своих членов или других лиц, если в их учредительном документе, в уставе объединения или в соответствующем законе такое право им предоставляется¹⁵¹.

В своих выводах по сообщению ACCC/C/2005/05 (Туркменистан) Комитет по вопросам соблюдения изучил ситуацию, в которой полный запрет на деятельность незарегистрированных НПО совмещался с обременительными требованиями к регистрации НПО. Хотя Комитет не посчитал, что требование о регистрации НПО само по себе мешает участию общественности в форме объединений, было установлено, что из-за сложности процедур и требований по регистрации Закон Туркменистана об общественных объединениях создает реальные препятствия для осуществления прав на участие общественности в принятии решений. Комитет вынес решение, что это, в свою очередь, является нарушением обязательства по обеспечению признания и поддержки объединений, организаций или групп, содействующих охране окружающей среды, а также нарушением обязательства по обеспечению согласованности национальной правовой системы с этим обязательством¹⁵².

Кроме признания прав объединений, государственные органы также часто предоставляют другие формы признания той важной роли, которую играют объединения, организации или группы, занимающиеся продвижением в области охраны окружающей среды, в процессе принятия решений и разработке политики. Создание государственными органами консультативных советов или других механизмов продвижения сотрудничества с НПО, а также включение НПО в органы, принимающие решения по экологическим вопросам, в рабочие группы или консультативные органы стало общей практикой в странах ЕЭК¹⁵³.

Соответствующая государственная поддержка таких объединений, организаций и групп может принимать различные формы. Поддержка может быть прямой или косвенной. Прямая поддержка может быть оказана конкретной группе или организации в ее деятельности, причем это может быть сделано по линии соответствующего проекта или в виде общей поддержки данной деятельности. В некоторых странах ЕЭК существенные финансовые субсидии или пожертвования на поддержку деятельности экологических объединений, организаций или групп являются нередкой практикой. Правительству других стран страдают от нехватки финансовых ресурсов и не горят желанием оказывать такую поддержку, поскольку они боятся, что она может быть неправильно истолкована как своего рода политическая поддержка. Если конкретные механизмы для оказания поддержки не предписаны, то тогда данная Сторона, как представляется, должна как минимум обеспечить такую правовую систему, которая позволит государству оказывать поддержку в соответствующих случаях объединениям, организациям или группам.



© Eco Tiras

Статья 3

Косвенная поддержка может предполагать введение в действие общих правил, облегчающих налоговый режим (например, освобождение благотворительных организаций от уплаты определенных налогов), финансовые льготы, стимулирующие пожертвования (такие как налоговые вычеты) или положения об освобождении от сборов. Эти правила обычно встречаются в законодательстве, регламентирующем деятельность некоммерческих организаций. В этом случае необходимо уделять внимание тому, чтобы такие положения не носили дискриминационный характер. Также, хотя заключение с группами НПО меморандумов о взаимопонимании может оказаться полезным с практической точки зрения, однако, эти достигнутые соглашения должны принимать во внимание задачу обеспечения признания и оказания поддержки экологическим объединениям, организациям и группам в целом, признавая ту важную роль, которую они играют в разрешении проблем, связанных с окружающей средой, без создания впечатления того, что отдельные НПО пользуются большим доступом или более важны.

Еще одна важная форма поддержки, в соответствии с Конвенцией, заключена в контексте доступа к правосудию. Такая поддержка может включать в себя постановления, предоставляющие права экологическим объединениям, организациям и группам обращаться за юридической помощью или меры, освобождающие их от судебных сборов или издержек. Такие вопросы обсуждаются далее в [комментариях к пункту 5 статьи 9](#), касающихся устранения или снижения финансовых или иных барьеров для доступа к правосудию.

5. Положения настоящей Конвенции не затрагивают право какой-либо Стороны продолжать осуществлять или вводить меры, предусматривающие более широкий доступ к информации, более активное участие общественности в процессе принятия решений и более широкий доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, чем это предусмотрено в настоящей Конвенции.

6. Настоящая Конвенция не требует какого-либо ослабления существующих прав на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Пункты 5 и 6 статьи 3, взятые вместе, устанавливают, что Конвенция – это «минимум, а не максимум». Стороны вправе в любое время предоставить более широкий доступ к информации, более обширные возможности для участия общественности в процессе принятия решений и более широкий доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, чем это предусмотрено в Конвенции, и при этом от Сторон не требуется ослаблять существующие права. Например, некоторые Стороны предусматривают более сжатые сроки, нежели один месяц, предусмотренный в пункте 2 статьи 4 и в течение которого государственные органы должны отвечать на просьбы общественности о предоставлении информации. Конвенция устанавливает требования, которые Стороны должны удовлетворять как минимум с целью обеспечить основу для эффективного доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Кроме того, правовое воздействие Конвенции не должно приводить к автоматической подмене предшествующих законов или политики по данному вопросу, если эти предшествующие законы или политика более благоприятны для общественности. В этой связи важно иметь в виду интересы, выраженные некоторыми государствами в ходе переговоров, которые и обусловили эту конкретную формулировку пунктов 5 и 6 статьи 3.

Хорошо известна тенденция, когда при разработке международных соглашений, в которых должны учитываться национальные различия, в ходе переговоров стороны приходят к наименьшему общему знаменателю. В переговорах по Орхусской Конвенции эта общеизвестная тенденция представляла особую проблему, поскольку это могло означать ослабление некоторых прав и уровня защиты в некоторых странах Восточной Европы. Это представляло серьезную сложность для тех стран, в конституциях которых международные обязательства имеют приоритет таким образом, что ратификация Конвенции могла бы привести к замене национального законодательства по данному вопросу.

В конвенциях ЕЭК, принятых ранее, используется следующая формулировка для обозначения того, что страны могут предусматривать более высокий уровень охраны, чем тот, который предусмотрен в данной Конвенции: «Положения настоящей Конвенции не затрагивают право Сторон индивидуально или совместно утверждать и осуществлять более строгие меры, чем те, которые предусмотрены в настоящей Конвенции»¹⁵⁴.

Использование слова «строгий» может подходить в случае традиционных международных соглашений, основанных на директивах, когда суть Конвенции заключается в возложении на Стороны обязательства ограничивать или регулировать поведение, однако в случае Конвенции, относящейся к созданию учреждений, процедур и структур по облегчению соблюдения принципов, предусмотренных Орхусской Конвенцией, такой подход куда более проблематичен¹⁵⁵. Разработанная в итоге формулировка имела целью уточнить, что предшествующие права или положения, более благоприятствующие доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, не могут быть автоматически ослаблены Конвенцией, и, кроме того, что Стороны вправе в своем собственном национальном законодательстве и практике предусматривать такой уровень защиты и права, который превышает уровень защиты и права, предусмотренные в Конвенции.

Возникает интересный вопрос, позволяют ли эти два взятые вместе положения препятствовать «отступлению» или «ухудшению». Некоторые участники переговоров по Конвенции придерживались позиции, что Конвенцию следует понимать, как содержащую это требование. Однако в своих выводах по сообщению ACCC/C/2004/4 (Венгрия) Комитет по вопросам соблюдения посчитал, что формулировка пункта 6 статьи 3 не исключает полностью возможности ослабления Стороной существующих прав, если они не выходят за минимум, предусмотренный Конвенцией¹⁵⁶. Несмотря на такой вывод, Комитет посчитал, что ослабление существующих прав противоречит целям Конвенции и порекомендовал Совещанию Сторон на своем предстоящем втором заседании предложить Венгрии не предпринимать таких действий. Однако на этом заседании (Алматы, 25-27 мая 2005 года) Совещание Сторон не предприняло никаких действий в связи с этой рекомендацией¹⁵⁷.

Разумеется, как минимум пункт 6 статьи 3 не позволяет Стороне использовать стандарты, установленные Конвенцией, для того, чтобы оправдать ослабление существующих прав. Кроме того, те, кто пытается призвать правительства избегать снижения стандартов, могут указать на судебную практику в области защиты прав человека, согласно которой после установления стандарта защиты прав, этот стандарт не может снижаться без наличия на то убедительного компенсирующего права. Ирония состоит в том, что замечательное подтверждение этого правила можно обнаружить в деле Конституционного суда Венгрии о «Заповедных лесах», где суд постановил, что если государство гарантирует определенный уровень защиты, этот уровень не может быть произвольным образом отменен. Суд постановил, что такие меры защиты могли быть ослаблены лишь пропорционально укреплению других конституционных прав или ценностей¹⁵⁸.

7. Каждая Сторона способствует применению принципов настоящей Конвенции в международных процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и в рамках международных организаций в вопросах, относящихся к окружающей среде.

Конвенция требует от Сторон способствовать применению закрепленных в ней принципов в международных процессах принятия решений и в рамках международных организаций в отношении вопросов, касающихся окружающей среды. Для этого на своем втором заседании Совещание Сторон приняло Алматинское руководство по содействию применению принципов Конвенции на международных форумах (Алматинское руководство)¹⁵⁹.

Главной целью Алматинского руководства является предоставление Сторонам общего руководящего документа по продвижению применения принципов Конвенции на международных форумах в вопросах, касающихся окружающей среды¹⁶⁰. Это руководство разработано с целью применения ко всем международным этапам любых соответствующих процессов принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и оказания положительного влияния на то, каким образом обеспечивается международный доступ в рамках международных форумов, в которых участвуют Стороны Конвенции¹⁶¹. Определение международных форумов в этом руководстве не является исчерпывающим, но в нем четко прописано следующее:

- (а) Переговоры и осуществление МЭС на международном уровне, включая решения и действия, предпринятые под их эгидой;
- (б) Переговоры и осуществление на международном уровне других соответствующих соглашений, если решения и меры, принятые в соответствии с этими соглашениями затрагивают вопросы окружающей среды или могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду;
- (с) Межправительственные конференции, посвященные вопросам окружающей среды или включающие значительный компонент, связанный с окружающей средой, а также их соответствующие подготовительные и последующие процессы на международном уровне;
- (д) Международные форумы по разработке политики в области окружающей среды и развития;
- (е) Процессы принятия решений в рамках других международных организаций по вопросам, касающимся окружающей среды¹⁶².

Региональные организации экономической интеграции (например, ЕС) или форумы, включающие исключительно все государства-члены региональной организации экономической интеграции, совершенно четко исключаются из сферы действия данного руководства¹⁶³.

Определение международных форумов косвенно включает как многосторонние, так и двусторонние процессы принятия решений. Также оно включает принятие решений в рамках международных форумов, не обязательно рассматриваемых как «экологические», как, например Генеральная Ассамблея Организации Объединённых Наций, на которых принимаются решения, касающиеся окружающей среды. Оно также включает многосторонние кредитные учреждения, такие как Европейский банк реконструкции и развития, специализированные учреждения и другие организации системы Организации Объединённых Наций, такие как Всемирный банк и Всемирная торговая организация, и специальные международные организации, созданные для выполнения конкретных задач, как, например, восстановление инфраструктуры после военных конфликтов или природных катастроф.

В некоторых случаях категории международных форумов, перечисленные выше, могут накладываться друг на друга. Примером могут быть МЭС, которые часто становятся предметом переговоров на международных конференциях, таких как конференции государств по природоохранным вопросам, например Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 года, также известная под названием «Саммит Земли», или периодические встречи министров ОСдЕ или «Окружающая среда и здоровье человека».

Переговоры по Протоколу по проблемам воды и здоровья к Водной конвенции ЕЭК явились примером процесса, в ходе которого были применены многие принципы Орхусской конвенции. Стороны на переговорах по этому Протоколу конкретно учли Орхусскую конвенцию¹⁶⁴.

Цель руководящего документа заключается в предоставлении руководства Сторонам в отношении как (а) разработки, изменения и применения соответствующих правил и практик, применяемых на международных форумах (например, правила процедуры, охватывающие такие вопросы, как открытость, аккредитация), так и (б) рассмотрения соответствующих существенных вопросов в рамках этих форумов. Подобно Конвенции, это руководство построено вокруг трех основополагающих компонентов: доступ к экологической информации, участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и доступ к процедурам рассмотрения по вопросам, касающимся окружающей среды. Ниже представлено краткое изложение этих руководящих принципов:



Обзор Алматинского руководства по содействию применению принципов Орхусской Конвенции на международных форумах

Общие моменты

- Подобно самой Конвенции, Алматинское руководство строится на уверенности в том, что доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, являются базовыми элементами хорошего управления на всех уровнях, крайне важны для обеспечения устойчивости и в целом улучшают качество процесса принятия решений и реализации решений.
- При любой попытке структурировать международный доступ следует очень внимательно подходить к обеспечению или поддержанию открытости процесса в принципе для общественности в целом. В случае различия представителей общественности в отношении их потенциала, ресурсов, социально-культурных обстоятельствах или экономическом или политическом влиянии, следует предпринимать особые меры для обеспечения сбалансированного и равноправного процесса.

Доступ к экологической информации

- Для повышения согласованности и надежности в процессе получения доступа общественностью каждая Сторона должна поддерживать международные форумы разрабатывать и предлагать общественности четкий и прозрачный набор мер политики и процедур доступа к экологической информации, которой они располагают.
- Экологическая информация, в том числе официальные документы, должна предоставляться проактивно, своевременно, в целесообразной и доступной форме и, при необходимости, на официальных языках международных форумов с тем, чтобы доступ к информации трансформировался в накопление больших знаний и лучшее понимание. Необходимо поощрять использование соответствующих технических средств для обеспечения доступности информации для общественности на бесплатной основе, например использование электронных средств информации, таких как информационно-координационные механизмы и оперативное размещение в сети Интернет событий, которые нуждаются в освещении.
- По запросу любой представитель общественности должен иметь доступ к экологической информации, разработанной и содержащейся в базах тех или иных форумов, в кратчайшие сроки и в рамках соответствующих временных рамок, например в течение месяца, без необходимости заявлять о своей заинтересованности. Следует обеспечивать наличие информации на бесплатной основе или как максимум по разумной цене.
- В получении экологической информации может быть отказано только на основании конкретных причин для отказа, принимая во внимание требование Конвенции о том, что основания для отказа должны интерпретироваться ограниченно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации. В отказе на запрос должны указываться причины отказа и информация о доступе к той или иной процедуре рассмотрения.

Участие общественности в процессе принятия решений по экологическим вопросам

- Следует прилагать усилия для проактивного вовлечения соответствующих лиц в духе открытости и консультаций в соответствии с природой того или иного форума. Участие заинтересованной общественности в заседаниях международных форумов, включая их вспомогательные органы, должно быть разрешено на всех соответствующих этапах процесса принятия решений, если только нет разумных оснований для исключения такого участия в соответствии с прозрачными и четко установленными стандартами. Там, где применяются процедуры аккредитации или отбора, действия должны быть основаны на ясных и объективных критериях, и общественность должна быть соответствующим образом проинформирована.
- Международные процессы должны извлекать пользу из участия общественности на раннем этапе, когда окончательные решения еще не приняты, и общественность может оказать реальное влияние. Сюда входят переговоры и применение конвенций; подготовка, формулировка и реализация решений, а также серьезная подготовка мероприятий.
- Участие заинтересованной общественности в заседаниях международных форумов должно включать в себя право доступа ко всем документам, имеющим отношение к процессу принятия решений, подготовленным для этих заседаний, право распространять письменные заявления и выступать на заседаниях, без ущерба для возможностей международных форумов расставлять приоритеты в этих вопросах и применять их правила процедуры.
- Процедуры участия общественности в международных форумах должны быть сопряжены с разумными временными рамками для различных этапов, которые позволят выделить достаточно времени для информирования общественности и подготовки заинтересованной общественности и эффективного участия в ходе процесса принятия решений. Общественность должна быть своевременно проинформирована о возможностях, процедурах и критериях участия в процессе принятия решений.
- Должное внимание при принятии решений должно уделяться результатам участия общественности, следует поддерживать прозрачность в отношении воздействия участия общественности на окончательные решения.
- Учитывая тот факт, что традиционные схемы финансовой поддержки могут быть достаточно затратными, следует прилагать усилия для применения инновационных, экономичных и практичных подходов для обеспечения максимально эффективного участия.

Доступ к процедурам рассмотрения

- Каждая Сторона должна способствовать тому, чтобы международные форумы рассматривали меры по содействию доступа общественности к процедурам рассмотрения относительно применения правил и норм работы форумов, касающихся доступа к информации и участия общественности в рамках Руководства.

Решением II/4, которым были приняты Алматинское руководство, Совещание Сторон учредило Целевую группу для участия в консультациях по этому Руководству с соответствующими международными форумами. Оно также пригласило Стороны, подписавшие Конвенцию, и другие заинтересованные государства, НПО, заинтересованные международные форумы и другие заинтересованные стороны представить в секретариат комментарии о своем опыте применения руководства. На основе рассмотрения результатов консультаций и опыта в применении руководства оно обратилось с просьбой к Рабочей группе сторон проанализировать руководство и, по необходимости, разработать рекомендации для рассмотрения Сторонами на третьем очередном заседании.

В соответствии с этим в течение 13 месяцев с июня 2006 по июль 2007 года с этим Целевая группа проводила консультации с соответствующими международными форумами. На письменной стадии этого консультационного процесса приняли участие сорок девять международных форумов. Кульминацией этого консультационного процесса стало международное рабочее совещание для представителей международных форумов и их участников, который состоялся в июле 2007 года. На своем третьем заседании Совещание Сторон приняло решение III/4, в котором оно одобрило работу Целевой группы и выразило свою убежденность в том, что в настоящее время нет необходимости пересматривать Алматинское руководство. Совещание признало, что еще осталась достаточно серьезная работа в отношении осуществления пункта 7 статьи 3. Возобновив мандат Целевой группы на последующие три года, оно пришло к согласию, что главный акцент в общей работе по этому вопросу в следующем межсессионном периоде следует сделать на оказании помощи Сторонам в этой работе. Решением IV/3, принятом на своей четвертой сессии, Совещание Сторон еще раз подчеркнуло, что для реализации положений пункта 7 статьи 3 предстоит еще провести значительную работу и пришло к согласию о продолжении этой работы непосредственно под руководством Рабочей группы Сторон.

8. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями настоящей Конвенции, не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в любой форме. Настоящее положение не затрагивает полномочий национальных судов выносить постановления о покрытии разумных расходов, связанных с судебными издержками.

В пункте 8 предусматривается, что Стороны должны обеспечивать защиту лиц, осуществляющих свои права, предусмотренные в Конвенции. В какой-то мере это отражает так называемый принцип защиты «бьющего в колокол» (основанный на идее, что кто-то «бьет в колокол», чтобы привлечь внимание властей к конкретной противозаконной деятельности). Как и во многих других ситуациях, которые предполагают необходимость открытости и прозрачности, и где на карту поставлены экономические интересы, лица, которые берут на себя смелость требовать, чтобы правила выполнялись и соответствующие процедуры соблюдались, могут нуждаться в защите от различных форм притеснения. В пункте 8 содержится широко сформулированное положение, направленное на предотвращение любого притеснения. Ранние примеры формулировок этого принципа содержались в трудовом законодательстве Соединенных Штатов в виде положений, обеспечивающих сохранение работы за теми рабочими, которые сообщили властям о нарушении правил гигиены труда или техники безопасности.

Аналогичные положения можно обнаружить и в Европе. В Венгрии, Закон о публичных жалобах предусматривает меры защиты, если работодатель принимает карательные меры против работника, который выступил с жалобой в общественных интересах. Работодатель обязан незамедлительно восстановить работника в его прежней должности и надлежащим образом компенсировать материальный и моральный ущерб. При необходимости, такое восстановление может быть санкционировано вышестоящим органом, который одновременно должен возбудить дисциплинарное или уголовное производство. Податель жалобы может попросить не разглашать его имя, что и должно быть сделано, если только это не мешает эффективному рассмотрению данных. В этом случае податель жалобы должен быть заранее проинформирован о намерении раскрыть его имя¹⁶⁵. Что касается информирования о более общих нарушениях, а не только о нарушениях по месту работы, закон Венгрии предусматривает, что те, кто принимает карательные санкции в отношении лиц, выступивших с жалобой в общественных интересах, совершают правонарушение, подпадающее под действие Уголовного кодекса, и подлежат наказанию в виде тюремного заключения на срок до одного года принудительной общественной работы или штрафа¹⁶⁶.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/36 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения установил, что публично оскорбляя автора сообщения в местной прессе и других средствах массовой информации в связи с проявленным им интересом к деятельности, чреватой пагубными последствиями для окружающей среды и здоровья местного населения, государственные органы и, следовательно, соответствующая Сторона нарушили требования пункта 8 статьи 3 Конвенции¹⁶⁷.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/27 (Соединенное Королевство) Комитет по вопросам соблюдения отметил, что хотя пункт 8 статьи 3 не затрагивает полномочий национальных судов выносить постановления о покрытии разумных расходов, связанных с судопроизводством, Комитет не исключил, что в некоторых обстоятельствах требования о покрытии издержек могут быть несоразмерны и приравнены к наказанию или притеснению по смыслу пункта 8 статьи 3¹⁶⁸. Комитет вынес аналогичные замечания в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/23 (Соединенное Королевство)¹⁶⁹.

В отношении своих собственных процедур Комитет по вопросам соблюдения Орхусской Конвенции рассмотрел меры защиты представителей общественности, представляющих сообщения в Комитет с точки зрения возможности их преследования. *Руководящий документ по механизму соблюдения Орхусской Конвенции*¹⁷⁰ гласит, что если обеспокоен тем, что раскрытие информации, представленной в Комитет, может привести к каким-либо наказаниям, преследованиям или домогательствам в отношении заявителя, то он или она имеет право обратиться с просьбой о том, чтобы такая информация, включая любую информацию, касающуюся его или ее личности, сохранялась конфиденциальной. Это также относится, если заявитель обеспокоен тем, что раскрытие информации, представленной в Комитет, может привести к каким-либо наказаниям, преследованиям или домогательствам других. Комитет должен соблюдать сохранения конфиденциальности (Дополнительную информацию о процедуре Комитета в отношении требований о сохранении конфиденциальности можно найти в *Руководящем документе по механизму соблюдения Орхусской Конвенции*).



© Shutterstock

9. В рамках соответствующих положений настоящей Конвенции общественность обладает доступом к информации, располагает возможностью участвовать в процессе принятия решений и имеет доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства и, в случае юридического лица, без дискриминации по признаку его зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности.

В пункте 9 статьи 3 четко указывается, что различие по признаку гражданства, национальной принадлежности, места проживания или жительства, зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности не допускается в соответствии с Конвенцией. Этот принцип недискриминации является еще одним ключевым положением Конвенции. Он устанавливает, что все лица, независимо от происхождения, имеют, в соответствии с Конвенцией, точно те же права, что и граждане заинтересованной Стороны.

Хотя «общественность» и «заинтересованная общественность» определяются в пунктах 4 и 5 статьи 2 без учета гражданства, и хотя принцип «любое лицо» используется и в других международных инструментах в контексте охраны окружающей среды, тем не менее, было сочтено необходимым сделать в Конвенции конкретную действенную ссылку на недискриминацию¹⁷¹. Это было отчасти сделано в силу оставшегося в наследство в некоторых странах авторитарного правления, в которых дискриминация по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства являлась нормой, прежде всего, в отношении доступа к информации. В ходе переговоров нежелание некоторых стран принять принцип недискриминации фактически привело к усилению позиции большинства других стран, которые считали, что этот вопрос обсуждению не подлежит. В итоге было выработано это достаточно четкое и простое положение. Кроме того, здесь следует отметить, что это положение также потенциально полезно для лиц или субъектов, находящихся в данной стране, в случае так называемой позитивной дискриминации со стороны органов власти этой страны в интересах иностранных лиц или субъектов.

Понятие недискриминации можно также найти в Конвенции, принятой в Эспо. В пункте 6 статьи 2 этой Конвенции закрепляется принцип, в соответствии с которым Стороны, под юрисдикцию которых будет подпадать планируемая деятельность («Сторона происхождения») предоставляет «общественности... возможность принять участие в соответствующих процедурах оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду»¹⁷². Кроме того, Сторона происхождения должна обеспечить, «чтобы данная возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Стороны, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Стороны

происхождения». Данное понятие также включено в проект принципов Организации Объединенных Наций 1994 года, касающихся прав человека и окружающей среды, которые предусматривают следующее: «Все люди свободны от любой формы дискриминации в отношении действий и решений, влияющих на состояние окружающей среды»¹⁷³.

Стороны должны внимательно учесть необходимость обеспечения того, чтобы законодательство о формировании, учреждении и членстве НПО приняло во внимание обязательства о недискриминации в соответствии с настоящим пунктом. В своих выводах по сообщению АССС/С/2004/5 (Туркменистан) при рассмотрении Закона Туркменистана об общественных объединениях Комитет по вопросам соблюдения установил, что «лишение иностранных граждан и лиц без гражданства возможности учреждать НПО и участвовать в их деятельности может представлять собой несправедливую дискриминацию по отношению к ним»¹⁷⁴.

На практике положение, касающееся недискриминации, может иметь особое для определения «заинтересованной общественности» в соответствии с пунктом 5 статьи 2, статьей 6 и пунктом 2 статьи 9, и определения общественности в целях статьи 7. Возможно, что государственные органы будут склоняться к тому, чтобы проявить дискриминацию в отношении неграждан или нерезидентов при установлении того, имеют ли они признанную заинтересованность или четко выраженную озабоченность, и также выпустить из виду таких неграждан и нерезидентов при включении общественности в процесс разработки планов и программ, связанных с окружающей средой. В трансграничных ситуациях, в частности, языковые вопросы могут стать основой дискриминации. В 2009 году дело, в котором голландская НПО подала жалобу относительно того, что документация ОВОС, касательно предлагаемого строительства теплоэлектростанции в 500 метрах от голландско-бельгийской границы имела только на французском языке, и публичные слушания проводились только в трех франкоязычных муниципалитетах, стало предметом рассмотрения соблюдения соответствия Конвенции Эспо¹⁷⁵. Хотя Комитет по осуществлению Конвенции Эспо принял решение о том, что для начала инициативы Комитета нет достаточных доказательств несоблюдения, он сделал ряд замечаний, включая по поводу того, что возможности, предоставляемые общественности затрагиваемой Стороны, должны быть эквивалентны возможностям, предоставляемым общественности Стороны происхождения. Сюда входит хотя бы частичный перевод документации, когда документация составлена на языке, не понятном для общественности затрагиваемой Стороны. Переведенная документация должна как минимум включать нетехническое резюме и те части документации ОВОС, которые необходимы для предоставления общественности затрагиваемой Стороны возможности принимать такое же участие, как и то, которое было предоставлено общественности Стороны происхождения¹⁷⁶.



© Raicevic



ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ КОМПОНЕНТ I ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Доступ к информации является первым «столпом» или основополагающим компонентом» Конвенции. Экологические права, изложенные в ее преамбуле, зависят от доступа общественности к экологической информации в такой же степени, в какой они зависят от участия общественности и доступа к правосудию. В этом разделе Руководства по осуществлению рассматриваются две статьи: статья 4 о доступе к экологической информации и статья 5 о сборе и распространении экологической информации. Они представляют собой два компонента основного раздела, касающегося доступа к информации.

Цель основополагающего компонента, касающегося доступа к информации

Согласно Конвенции, доступ к экологической информации обеспечивает информирование представителей общественности и понимание того, что происходит с окружающей средой вокруг них. Он также обеспечивает общественности возможность участвовать в этой работе со знанием дела.

Что означает в Конвенции доступ к информации?

Конвенция регулирует доступ к «экологической информации». Экологическая информация определяется в пункте 3 статьи 2 и включает, среди прочего, такие элементы, как состояние элементов окружающей среды, факторы, которые воздействуют на окружающую среду, процессы принятия решений и состояние здоровья и безопасности людей. (См. [комментарий к пункту 3 статьи 2.](#))

Положения, регламентирующие в Конвенции доступ к информации, содержатся в статье 4, касающейся доступа к экологической информации, и в статье 5, касающейся сбора и распространения экологической информации. В статье 4 излагается общее право общественности получать доступ к имеющейся информации по запросу, который также известен под названием «пассивного» доступа к информации. В статье 5 излагаются обязанности правительства по сбору и распространению информации по своей собственной инициативе, и в этом случае этот доступ носит название «активного» доступа к информации.

Преамбула, а также цель Конвенции, сформулированная в статье 1, и статья 3, содержащая общие положения, подкрепляют положения статей 4 и 5 посредством установления права на информацию, гарантирования этого права и возложения на Стороны обязательства принимать все необходимые меры и обеспечивать общественности необходимую ориентацию. В частности, в статье 3 Сторонам напоминает, что положения Конвенции, включая те, которые содержатся в статьях 4 и 5, представляют собой минимальные требования и что Стороны имеют право предоставлять общественности более широкий доступ к информации.

Доступ к информации в международном праве

Законы о доступе к информации, которой располагают государственные органы, уже долгое время, существуют на национальном уровне. В рамках Конвенции разрабатываются международные стандарты

в конкретной области «экологической» информации. Многие природоохранные договоры, разработанные до 90-х годов, уже предусматривали доступ Сторон к информации. Более поздние договоры продвинули концепцию доступа к информации на один шаг вперед, возложив на Стороны обязательство открывать доступ к информации, находящейся в распоряжении правительства, для представителей общественности. Многие из этих договоров строятся на принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации, которая гласит, в том числе, что «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». В последние несколько лет доступ к информации также стал получать все большее признание в качестве одного из прав человека, заложенного в праве на свободу слова, которое гарантируется рядом международных и региональных договоров.

К договорам, включающим основополагающие компоненты Орхусской конвенции о доступе к информации, относятся как глобальные соглашения, такие, как Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях и Роттердамская конвенция о процедуре заблаговременного информированного согласия, а также другие экологические соглашения ЕЭК, такие как Водная конвенция. Например, в Картахенском протоколе о биобезопасности содержится требование к Сторонам предоставлять доступ к информации о разрешенных к импорту живых измененных организмах, выявленных в соответствии с Протоколом (статья 23). Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий обязывает Стороны обеспечивать предоставление общественности надлежащей информации в районах, которые могут быть затронуты аварией, происшедшей в результате опасной деятельности (пункт 1 статьи 9). Водная конвенция предусматривает, что некоторые элементы информации, включая целевые показатели качества воды, выдаваемые разрешения и результаты взятия проб и проверки соблюдения целевых показателей, должны предоставляться общественности для бесплатного ознакомления в разумные сроки в целях проверки, и предписывает Сторонам предоставлять представителям общественности практические возможности для получения копий такой информации у Сторон за разумную плату (статья 16). В статье 10 Протокола о воде и здоровье к Водной конвенции содержится аналогичное положение. Кроме информации, которая должна предоставляться общественности автоматически, Протоколом также требуется предоставление дополнительной информации в ответ на запрос представителя общественности (пункт 2 статьи 10).

В области прав человека отмечен значительный сдвиг в направлении признания доступа к информации как одного из прав человека. В 2006 году Межамериканский суд по правам человека вынес знаковое решение, согласно которому статья 13 Американской конвенции о правах человека (свобода мысли и слова) гарантирует всем и каждому право требовать и получать доступ к информации, которой располагают государственные органы, если нет особых причин для отказа. Дело было представлено представителями чилийской экологической НПО, которой было отказано в доступе к документам, связанным с воздействием на окружающую среду предполагаемым проектом заготовки древесины¹⁷⁷.

Следующий этап признания права доступа к информации наступил вместе с принятием Советом Европы 27 ноября 2008 года Конвенции о доступе к официальным документам (№ 205). Эта Конвенция, первый международный договор о доступе к информации в общем, упоминает в своей преамбуле об Орхусской Конвенции. К апрелю 2014 года она была ратифицирована шестью государствами, а для ее вступления в силу не хватает еще четырех ратификаций¹⁷⁸.

В 2009 году ЕСПЧ вынес два постановления (*Таршашаг А Сабадшагьогер против Венгрии и Кенеди против Венгрии*), признающих, что право на доступ к информации, которой располагают государственные органы, заложено в статье 10 (свобода слова) Европейской конвенции о правах человека¹⁷⁹. Статья 10 Европейской конвенции о правах человека содержит формулировку, очень похожую со статьей 13 Американской конвенции. Ранее ЕСПЧ признал ограничение права на доступ к информации, когда необходима защита права частной и семейной жизни согласно статье 8¹⁸⁰. Решение суда в делах *Таршашаг А Сабадшагьогер против Венгрии и Кенеди против Венгрии* указывает на тот факт, что доступ к информации приобретает все большее признание на международном уровне как одно из прав человека.

На своем 102-м заседании в июле 2011 года Комитет ООН по правам человека принял Общий комментарий № 34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (свобода слова). В пункте 18 Общего комментария № 34 заявляется, что «пункт 2 статьи 19 охватывает общее право доступа к информации, которой располагают государственные органы»¹⁸¹.

Доступ к информации и ЕС

К моменту принятия Орхусской Конвенции Директива 90/313/ЕЕС о свободе доступа к информации об окружающей среде обеспечивала правовую основу для доступа к экологической информации в государствах-членах ЕС. Этой директивой устанавливались основные обязательства для государств-членов ЕС, которые предписывали государственным органам предоставлять любому физическому или юридическому лицу по его или ее запросу информацию, связанную с окружающей средой. Директива 2003/4/ЕС затем отменила Директиву 90/313/ЕЕС и расширила доступ, предусмотренный в соответствии с прежней директивой. В другое законодательство ЕС, принятое после вступления в силу Орхусской конвенции, вошли также положения по соблюдению требований Конвенции. Некоторые из них обсуждаются в других частях этого руководства.

Влияние Орхусской конвенции на законодательство ЕС о доступе к экологической информации

Директивой 2003/4/ЕС был внесен ряд важных изменений в законодательство ЕС (даются ссылки на соответствующие положения Орхусской конвенции), среди которых:

- *Определения*: определения экологической информации и государственного органа были расширены (статья 2);
- *Использование термина «отрицательно»*: в старом определении «экологической информации» Директива ограничивала такими меры, которые отрицательно влияют на окружающую среду, тогда как новое определение включает в себя меры, воздействующие на окружающую среду любым способом;
- *Сроки предоставления информации*: двусмысленные сроки, предусмотренные в старой Директиве, заменены на сроки, идентичные срокам, указанным в Конвенции (пункт 2, статьи 4);
- *Не сформулирована заинтересованность*: в соответствии с Директивой 2003/4/ЕС податель не должен формулировать свою заинтересованность (пункт 1 (a) статьи 4), тогда как в старой Директиве подателю не нужно было доказывать свою заинтересованность;
- *Запрошенная форма*: за некоторым исключением, Директивой 2003/4/ЕС предписывается, чтобы информация представлялась в запрошенной форме (пункт 1 (b) статьи 4);
- *Информация о выбросах*: в определенных обстоятельствах не может быть отказано в разглашении информации о выбросах (пункт 2 статьи 4);
- *Порядок выполнения*: в соответствии с Орхусской конвенцией, Стороны могут исключить «материалы, находящиеся на заключительном этапе их подготовки» (пункт 3 (c) статьи 4), тогда как в соответствии со старой Директивой, страны-члены могли отказать в раскрытии «незавершенных» материалов. Директива 2003/4/ЕС включает материалы, находящиеся «на заключительном этапе подготовки» (хотя в ней также содержится такое исключение, как «незавершенные документы или данные»)¹⁸².
- *Отправление правосудия*: в Директиве 2003/4/ЕС приводится исключение касательно информации, которая может отрицательно повлиять на «отправление правосудия» (пункт 4 (c) статьи 4), в отличие от исключения, связанного с «текущим рассмотрением в суде», предусмотренного в старой Директиве
- *Определение заинтересованности общественности*: в Директиве 2003/4/ЕС вводится требование об узком толковании исключений с учетом заинтересованности общественности в раскрытии информации (пункты 3 и 4 статьи 4);
- *Передача просьбы*: В тех случаях, когда государственный орган не располагает запрашиваемой информацией, этот государственный орган должен либо передать просьбу или уведомить общественность о том, где можно получить эту информацию (пункт 5 статьи 4);
- *Обжалование, касающееся доступа к информации*: в соответствии с Орхусской Конвенцией, полный или частичный отказ должен включать информацию о процедурах апелляции (пункт 7 статьи 4).

Реализация доступа к информации

В следующей таблице содержатся основные элементы статей 4 и 5. Она представляет собой обзор обязательств, которые будут проанализированы в следующих разделах. Конвенция возлагает на Стороны и государственные органы обязательства разной степени строгости. В большинстве случаев обязательства по Конвенции распределяются в соответствии с четким общим принципом в сочетании с более гибкими требованиями, а также предоставляют руководство по осуществлению с еще большим уровнем гибкости для Стороны или государственного органа. Эти различные степени строгости обязательств будут разъяснены более подробно ниже. Таблица покрывает общие обязательства и делает некоторую попытку, вне рамок требований Конвенции, проанализировать то, каким образом Стороны могли бы осуществлять эти обязательства.

	Общие требования	Руководство по осуществлению для Сторон
Статья 4	Требует, чтобы система, позволяющая общественности запрашивать и получать экологическую информацию у государственных органов	• Разработать законы или правила, регламентирующие доступ к экологической информации • Доводить до сведения общественности, какой государственный орган располагает данным видом информации • Иметь систему по оказанию общественности помощи в составлении запросов надлежащему адресату • Разработать четкие нормы, касающиеся предельных сроков • Составить таблицу тарифов • Четко определить любые исключения
Статья 5	Требует, чтобы система, посредством которой государственные органы собирают экологическую информацию, активно распространяла ее среди общественности без всяких запросов	• Установить ведение учета и отчетности государственными органами и отчетности операторов, направляемой государственным органам • Составлять списки, регистры и архивы, предоставляемые в распоряжение общественности бесплатно • Развивать экологические информационные центры и определять контактных лиц • Использовать электронные базы данных и Интернет • Создать стимулы для операторов, позволяющие им непосредственно предоставлять информацию общественности

СТАТЬЯ 4

ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 4 определяет основы, в соответствии с которыми представители общественности могут получить доступ к экологической информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, и, в некоторых случаях, от частных сторон. Когда какой-либо представитель общественности запросил экологическую информацию, вступает в действие статья 4, которая устанавливает критерии и процедуры предоставления этой информации или отказа в ее предоставлении. В соответствии с Конвенцией все лица имеют право на доступ к такой информации.

Конвенция начинается с общего правила о свободе доступа к информации. Сторонам вменяется в обязанность создание системы, с помощью которой любой представитель общественности может запросить экологическую информацию у государственного органа и получить эту информацию в разумные сроки. Это общее правило обеспечивается гарантиями, касающимися сроков, в течение которых должен быть дан ответ, условиями отказа и документальным оформлением процесса в письменном виде. Кроме того, пункт 1 статьи 9 предусматривает возможность обжалования рассмотрения запросов на информацию, поданных в соответствии со статьей 4.

Положение	Обязательство	Элементы осуществления
Статья 4, пункт 1	Предписывает государственным органам предоставлять имеющуюся информацию по запросу	- Без указания заинтересованности - В запрошенной форме (с двумя исключениями)
Статья 4, пункт 2	Устанавливает предельные сроки, в течение которых государственные органы должны ответить и представить информацию	- В максимально сжатые сроки - Общий предельный срок: не позднее одного месяца - Возможное продление до двух месяцев с указанием причины в случае объема и сложности
Статья 4, пункт 3	Факультативные основания для отказа в предоставлении информации	- Государственный орган, в который направлена просьба, не располагает запрашиваемой экологической информацией «Просьба явно необоснованна» или сформулирована «в слишком общем виде» - Запрашиваемые материалы находятся на заключительном этапе подготовки или касаются внутренней переписки
Статья 4, пункт 4	Факультативные основания для отказа в предоставлении информации, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на указанные интересы. Эти основания должны трактоваться ограничительно, с учетом заинтересованности общественности в раскрытии данной информации и связана ли эта информация с выбросами в окружающую среду	- Работа государственных органов в тех случаях, когда конфиденциальность предусматривается национальным законодательством - Международные отношения, национальная оборона или государственная безопасность - Отправление правосудия - Конфиденциальность коммерческой и промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом - Права интеллектуальной собственности - Личные данные, если они являются конфиденциальными в соответствии с национальным законодательством - Интересы третьей стороны, добровольно представившей запрашиваемую информацию - Защита окружающей среды, к которой относится эта информация
Статья 4, пункт 5	Государственный орган, который не может ответить на запрос, потому что не располагает запрашиваемой информацией, должен информировать подателя просьбы о государственном органе, в который можно обратиться с просьбой о предоставлении информации, или передать эту просьбу такому органу и уведомить об этом подателя просьбы	- Информировать подателя просьбы о государственном органе, который располагает запрашиваемой информацией, или - Передать просьбу о предоставлении информации данному органу и уведомить об этом подателя просьбы
Статья 4, пункт 6	Информация, не относящаяся к той, которая не подлежит раскрытию, должна быть, когда это возможно, предоставлена	Информация, не подлежащая раскрытию, должна быть отделена от остальной информации, остальная часть запрашиваемой предоставляется
Статья 4, пункт 7	Процедуры отказа в предоставлении информации	- Если просьба о предоставлении информации была направлена в письменном виде или если податель просьбы просит об этом, то отказ также дается в письменном виде - Указываются причины отказа - Приводится информация о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения - Отказ дается в максимально сжатые сроки, но не позднее, чем через один месяц, если только сложность информации не оправдывает продления этого срока до двух месяцев с момента подачи просьбы. В этом случае податель просьбы информируется о любом продлении этого срока и его причинах
Статья 4, пункт 8	Факультативная плата за предоставление информации	- Не должна превышать разумного уровня - Тарифы ставок предоставляются заранее

Большинство положений статьи 4 представляют собой обязательства, которые должны быть выполнены Сторонами и государственными органами. Однако в пунктах 3 и 4 излагаются обстоятельства, когда Страна может разрешить государственным органам отказывать в просьбе на получение информации. Действительно, в пунктах 3 и 4 излагаются только те обстоятельства, в которых применяются исключения из общего правила. Конвенция не требует от Сторон принимать эти факультативные положения и даже в случае принятия этих исключений, Стороны могут, тем не менее, разрешить государственному органу предоставлять запрашиваемую информацию по своему усмотрению. Более того, если можно отделить информацию, не подлежащую разглашению, то Стороны должны обеспечить доступность оставшейся части экологической информации.



© Marzanna Syncerz

Целевая группа по доступу к информации

На четвертой сессии Совещания Сторон было принято решение расширить объем работ Целевой группы по электронным средствам информации¹⁸³ и переименовать ее в Целевую группу по доступу к информации. В соответствии с решением IV/1¹⁸⁴, Совещание Сторон поручило Целевой группе по доступу к информации выполнить, в частности, следующие задачи при условии наличия ресурсов:

- (a) содействовать обмену информацией, опытом, сведениями о встретившихся трудностях и эффективной практике в отношении доступа общественности к экологической информации, в том числе по таким вопросам, как продукты и содействие расширению доступа к экологической информации, имеющейся в частном секторе;
- (b) выявить препятствия и пути решения по обеспечению доступа общественности к экологической информации;
- (c) определять региональные и субрегиональные приоритеты для последующей работы;
- (d) продолжать отслеживать и поддерживать осуществление рекомендаций Конвенции по более эффективному использованию электронных информационных средств с целью обеспечить доступ общественности к экологической информации¹⁸⁵ и содействовать внедрению стандартов по обеспечению такого доступа с учетом требований потребителей из разных географических регионов;
- (e) продолжать мониторинг технических изменений и, когда это необходимо, содействовать осуществлению других инициатив, связанных с доступом к экологической информации, включая электронный доступ к информации, электронное участие общественности в процессе принятия решений и электронный доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;
- (f) продолжать оказывать содействие дальнейшему развитию Орхусского информационно-координационного механизма по вопросам экологической информации и вебпортала PRTR.net.

1. Каждая Страна обеспечивает, чтобы, при условии соблюдения последующих пунктов настоящей статьи, государственные органы в ответ на просьбу о предоставлении экологической информации предоставляли общественности, в рамках национального законодательства, такую информацию, включая, при наличии запроса и в соответствии с подпунктом б) ниже, копии фактической документации, содержащей или включающей такую информацию:

Пункт 1 статьи 4 содержит возлагаемое на государственные органы общее обязательство предоставлять экологическую информацию в ответ на соответствующий запрос. Стороны должны обеспечивать соблюдение этого обязательства «в рамках национального законодательства». Это означает, что (а) национальное законодательство должно устанавливать соответствующий порядок ответов на просьбы о предоставлении информации, в соответствии с Конвенцией, и что (b) национальное законодательство может ограничивать доступ к информации в соответствии с факультативными исключениями, указанными в пунктах 3 и 4 статьи 4. (см. также [комментарий к статье 2](#).)

Экологическая информация, общественность и государственные органы определены в статье 2. Под «просьбой» может пониматься любое сообщение представителя общественности государственному органу, в котором он запрашивает экологическую информацию. Форма просьбы в Конвенции не уточняется. Это означает, что любая

просьба, удовлетворяющая требованиям статьи 4, будь то в устной или письменной форме, будет считаться таковой в соответствии с Конвенцией.

Однако, хотя Конвенция не требует, чтобы лицо, подающее просьбу о предоставлении информации, указывало четкие ссылки на (а) саму Конвенцию, (b) национальное законодательство по ее осуществлению или (с) даже тот факт, что просьба относится к экологической информации, такие ссылки считаются примером эффективной практики. Любые такие указания в просьбе содействуют работе ответственных государственных органов и помогают избежать задержек. Это, в частности, относится к случаям, когда экологическая информация в соответствии с пунктом 3 статьи 2 составляет лишь часть запрашиваемой информации, или когда важность запрашиваемой информации для окружающей среды на первый взгляд не очевидна. Такая ситуация возникла в сообщении ACCC/C/2007/21 (Европейское Сообщество), касающегося просьбы о предоставлении информации о финансировании проекта Европейским инвестиционным банком. Комитет по вопросам соблюдения отметил, что если государственный орган не признает, что данная просьба является запросом о предоставлении экологической информации, он может не осознавать возможные юридические обязательства, что впоследствии может обусловить проблемы, связанные с несоблюдением¹⁸⁶.

Кроме того, согласно Конвенции, государственные органы должны предоставлять по запросу копии фактической документации, содержащей информацию, а не резюме или выдержки, подготовленные государственными органами. Это требование соответствует подпункту b), в котором указывается, что информация должна быть предоставлена в запрошенной форме с учетом некоторых исключений. Требование о предоставлении копий фактической документации обеспечивает представителям общественности возможность ознакомиться с конкретно запрошенной информацией, предоставленной полностью, на языке оригинала и в соответствующем контексте.

а) без необходимости формулировать свою заинтересованность;

Согласно Конвенции, государственные органы не должны выдвигать никаких требований в связи с предоставлением информации, которую запрашивает податель просьбы, например, потребовать указать причину, по которой он желает получить информацию, или каким образом он намерен ее использовать. В просьбе не может быть отказано по той причине, что податель не имеет заинтересованности в информации. Это соответствует принципу «предоставления информации любому лицу».

Например, Общий административный кодекс Грузии содержит положение, которым четко предусмотрено, что податель не обязан формулировать причину, по которой он/она запрашивает информацию.

Другим примером является Памятка по работе с запросами общественности о предоставлении экологической информации, подготовленная Министерством охраны окружающей среды Казахстана и ОБСЕ в 2004 году, в которой четко прописано, что просьбу о предоставлении информации не нужно обосновывать. Для того, чтобы такая памятка была эффективной, она должна иметь юридически обязательный статус и должна распространяться среди государственных органов. Кроме того, необходимо проведение обучения и мероприятий по укреплению потенциала. Представляется, что отчасти усилия Казахстана явились ответом на вывод Комитета по вопросам соблюдения по сообщению ACCC/C/2004/1 (Казахстан) о факте несоблюдения как раз по этому вопросу¹⁸⁷.

б) в запрошенной форме, если только:

В соответствии со статьей 4, представители общественности могут запрашивать информацию в конкретной форме, например, отпечатанной на бумаге, в электронной форме, в форме видеозаписи, аудиозаписи и т.д. Как правило, государственный орган должен удовлетворить просьбу в отношении конкретной формы, за исключением случаев, изложенных ниже.

Почему важна форма?

Предоставление подателю просьбы права выбора соответствующей формы информации может иметь определенные выгоды, как для государственного органа, так и для подателя просьбы, например:

- более оперативное предоставление информации
- более низкие расходы по предоставлению информации,
- удовлетворение особых потребностей отдельных представителей общественности, например инвалидов, лиц, говорящих на других языках, или лиц, у которых нет нужного оборудования,
- эффективное использование комплексных информационных систем, таких, как географические информационные системы (ГИС), которые могут выдавать информацию в самых различных формах.

Это положение также означает, что государственные органы обязаны не просто дать возможность ознакомиться с запрошенными документами, а предоставить копии этих документов. Кроме того, некоторые податели просьбы, возможно, предпочитают получить не копии документов, а ознакомиться с их подлинниками. Если они выражают такую просьбу, то государственные органы должны удовлетворить в соответствии с положениями подпунктов b) (i) и

(ii) пункта 1 рассматриваемых ниже. Это положение сопоставимо с пунктом 6 статьи 6, которым на государственные органы возлагается обязательство обеспечивать общественности доступ для ознакомления с документами, относящимися к решениям по конкретным видам деятельности.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения установил, что заинтересованная Сторона не выполнила требования Конвенции, когда органы, отвечающие на просьбу о предоставлении информации, не предоставили информацию в электронной форме, на компакт-диске, как это запрашивалось, а вместо этого предоставили распечатанную на бумаге информацию¹⁸⁸. Как было доказано, предоставление информации на бумажном носителе обошлось заявителю в 100 раз дороже, чем предоставление информации в той форме, в которой она запрашивалась. Податель просьбы определил, что не мог заплатить 1200 евро за полный документ в объеме 600 страниц. Податель просьбы решил взять лишь 34 страницы, а также отозвал свою просьбу о предоставлении копий некоторых важных планов, за которые взималась бы дополнительная плата. Таким образом, неспособность предоставить информацию в запрошенной форме значительно ограничило доступ общественности к экологической информации в этом случае.

- i) государственный орган не имеет оснований представить ее в другой форме, при этом в данном случае должны быть указаны причины, оправдывающие представление информации в данной форме; или**
- ii) информация уже не была предоставлена общественности в другой форме.**

Конвенция предусматривает определенные исключения из требования о том, что информация должна быть предоставлена в запрашиваемой форме. В соответствии с подпунктом b) (i) пункта 1 статьи 4 государственный орган может, по своему усмотрению, предоставить информацию не в запрошенной, а в другой форме, если для это является «разумным». В любом случае государственный орган должен указать эти причины.

Второе исключение состоит в том, что государственный орган не обязан предоставлять информацию в запрошенной форме, если она уже была раскрыта в другой форме, например, в издаваемом правительством журнале, который можно найти в общественной библиотеке. В этом случае государственный орган может сослаться на эту общедоступную информацию, имеющуюся в другой форме, или дать ее в этой форме. Естественно, здесь необходимо учитывать возможности доступа к общедоступному варианту этой информации. Информирование подателя просьбы о том, что единственный экземпляр этого журнала есть в библиотеке, расположенной в 200 километров от его дома, вряд ли будет удовлетворительным ответом. Кроме того, «общедоступная» предполагает, что в случае такой информации действуют те же разумные ставки расходов, которые предписаны Конвенцией.

Однако стандарты осуществления, предусмотренные в пункте 1 статьи 3, четко указывают, что доступ к информации должен быть эффективным на практике. Для того чтобы «общедоступная» информация была действительно общедоступной, это должно означать, что она легкодоступна для представителя общественности, который запрашивает эту информацию. Кроме того, под «другой формой» понимается, что имеющаяся информация представляет собой не краткое содержание этой информации, а ее функциональный эквивалент в запрошенной форме и что эта информация должна быть предоставлена полностью.

Закон Эстонии о публичной информации

В пункте 9 Закона Эстонии о публичной информации было установлено общее обязательство государственных органов как держателей информации оказывать помощь лицам, обращающимся за предоставлением информации. Более подробное описание этих обязательств приводится в пункте 15 того же Закона, согласно которому держатели информации должны четко разъяснять подателям процедуру, условия и способы доступа к информации; оказывать им всевозможную помощь во время процесса подачи просьбы, определять соответствующую информацию и наиболее удобный способ доступа к ней; и в случае необходимости в максимально сжатые сроки направить подателей к компетентному должностному лицу или сотруднику или же в максимально сжатые сроки передать, просьбу в письменном виде компетентному должностному лицу или сотруднику. Если в просьбе о предоставлении информации не указывается способ предоставления запрашиваемой информации, то держатель информации должен немедленно связаться с подателем заявления с целью прояснения деталей просьбы.

2. Экологическая информация, о которой говорится в пункте 1 выше, предоставляется в максимально сжатые сроки, но не позднее одного месяца после подачи просьбы, если только объем и сложность соответствующей информации не оправдывают продления этого периода до двух месяцев после подачи просьбы. Податель просьбы информируется о любом продлении этого периода и о причинах, оправдывающих принятие такого решения.

Конвенция обязывает государственные органы предоставлять информацию в конкретные сроки. Как правило, она обязывает их делать это «в максимально сжатые сроки». Далее, в ней предписывается предельный срок продолжительностью до одного месяца с возможным продлением при некоторых обстоятельствах до двух месяцев. Предельные сроки, установленные в Конвенции, – это максимальные сроки. В принципе, Конвенция обязывает Стороны отвечать на запросы, когда это возможно, в более сжатые сроки. Конвенция не определяет, когда начинается отсчет этого срока, а только указывает, что это должно быть сделано после «подачи» просьбы. Момент времени, который будет считаться моментом подачи просьбы, обычно регламентируется административным правом той или иной Стороны.

Сроки предоставления информации

- «в максимально сжатые сроки»: базовая норма;
- «не позднее одного месяца»: максимально допустимый срок;
- «продление дополнительно до еще одного месяца»: только в тех случаях, когда это обосновано объемом или сложностью просьбы.

В тех случаях, когда запрашивается доступ к материалам в государственном учреждении, «в максимально сжатые сроки» может означать несколько дней или больше в зависимости от того, насколько быстро учреждение может обеспечить наличие этой информации для просмотра. Стороны определяют эти предельные сроки по-разному в зависимости от того, испрашивается ли разрешение на просмотр документа или на получение его копии. Например, в Брюссельском регионе Бельгии поддерживается содействие немедленному доступу к документу, если испрашивается просьба на его просмотр¹⁸⁹. Если же испрашивается копия документа, то «в максимально сжатые сроки» может означать несколько дней. Например, в Норвегии государственные органы должны предоставлять информацию «без необоснованной задержки», что, в принципе, означает в течение трех дней после получения просьбы¹⁹⁰. Норма «в максимально сжатые сроки» находит отражение в пункте 5 статьи 4, которым государственному органу вменяется в обязанность «в максимально сжатые сроки» информировать подателя просьбы о том, что он не располагает информацией, или передать его просьбу в другой орган.

В обычных случаях Орхусская конвенция, согласно пункту 7 статьи 4, дает органам до одного месяца после подачи просьбы, в течение которого они должны дать ответ, в том числе, если ответом будет отказ (см. также [комментарий к пункту 7 статьи 4](#)). Этот срок был выбран по той причине, что в подавляющем большинстве стран региона ЕЭК такие сроки уже действуют, причем во многих из них они даже короче. Например, в Португалии ответ должен быть дан в 10-дневный срок, а в Венгрии – в 15-дневный, и в Словении установлен 20-дневный срок предоставления информации и 8-дневный срок для отказа. В Латвии также ответы должны обычно предоставляться в 15-дневный срок, хотя могут применяться и другие сроки. Например, 7-дневный срок в случае отказа или 30-дневный срок в случае, если нужна дополнительная обработка. В Грузии государственный орган обязан предоставить подателю запрашиваемую информацию в максимально сжатые сроки или в течение 10 дней. В зависимости от объема работы по запросу орган может увеличить окончательные сроки ответа, об этом он должен уведомить подателя. Следует обратить внимание на то, существует ли в стране общий закон об информации, поскольку сроки по нему могут отличаться. Например, в Польше срок предоставления ответа на просьбу о предоставлении экологической информации на самом деле больше, чем срок предоставления по запросу информации общего характера.

В некоторых случаях Конвенция разрешает государственным органам считать, что «объем и сложность» информации оправдывают продление месячного срока до двух месяцев. Страны могут установить четкие критерии для решения того оправдывают ли объем и сложность информации такое продление сроков. Если объем и сложность запрашиваемой информации оправдывают продление двухмесячного срока, то государственные органы



© unk's dump trunk - creative commons

обязаны проинформировать подателя просьбы о таком продлении как можно скорее, но не позже конца первого месяца. Конвенция также обязывает государственные органы указывать причины такого продления. Это требование в отношении выдачи отказа по запрашиваемой информации повторяется в пункте 7 статьи 4, в котором также предусматривается информирование подателя просьбы о причине продления месячного срока.

Возможность продления или в соответствующих случаях отказа от предоставления запрашиваемой информации значит, что скорейшее уведомление о статусе просьбы важно для обеспечения эффективного доступа к информации. Поэтому, некоторые страны предписывают отдельное предварительное уведомление о статусе просьбы. Например, Украина предписывает один срок для уведомления о статусе запроса на информацию и второй срок для фактического ответа на этот запрос. Органы обязаны ответить на запрос в 10-дневный срок и информировать подателя запроса о том, будет ли он удовлетворен (а если не будет, то почему), а ответ на запрос они должны дать в течение 30 дневного срока. Этот вид требования в отношении промежуточного ответа значительно ускоряет процесс, особенно в том случае, если в просьбе отказано.

Надлежащее соблюдение сроков имеет крайне важное значение в Конвенции для надлежащего функционирования режима. Временные рамки часто связаны с временными рамками других процессов. Например, задержка получения информации в ответ на просьбу о предоставлении информации может повлиять на способность представителей заинтересованной общественности участвовать в процессах принятия решений в соответствии со статьей 6. Такая ситуация была представлена на рассмотрение Комитета по вопросам соблюдения в сообщении ACCC/C/2008/24 (Испания). В этом случае информация была предоставлена через четыре месяца после подачи просьбы о предоставлении информации, связанной с ожидаемыми решениями о землепользовании. За это время органы власти приняли решение утвердить изменение плана землепользования. Таким образом, задержка в предоставлении информации помешала общественности участвовать в процессе принятия решений о планировании. Комитет по вопросам соблюдения не обнаружил факта нарушения Конвенции в отношении этой просьбы о предоставлении информации, поскольку на момент подачи просьбы Конвенция еще не вступила в силу для заинтересованной Стороны, но в случае просьбы о предоставлении информации по этому же делу, поданной позже, был обнаружен факт несоблюдения, поскольку ответ не был предоставлен спустя семь месяцев после подачи просьбы. Комитет по вопросам соблюдения прояснил, что по истечении максимального двухмесячного периода соблюдения по просьбам о предоставлении информации, единственным вариантом для государственного органа является предоставление информации или отказ в запросе в целом или частично на основании пунктов 3 и 4 статьи 4.

3. В просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если:

а) государственный орган, в который направлена просьба, не располагает запрашиваемой экологической информацией;

Государственному органу вменяется в обязанность предоставить доступ только к той информации, которой он «располагает». Это означает, что если Страна решила применить это исключение, то ей придется определить, что понимается под выражением «располагать» информацией. Однако информация, которой располагает государственный орган, несомненно, не ограничивается информацией, которую он готовит, или которая относится к его компетенции. Некоторые указания в этом плане Конвенция дает в подпункте а) пункта 1 статьи 5, который предписывает Сторонам обеспечить, чтобы государственные органы располагали экологической информацией, имеющей отношение к их функциям, и обновляли ее. На практике, для их же удобства, государственные органы не всегда физически располагают информацией, которую они вправе иметь в соответствии с их национальным законодательством. Например, записи, которые вправе вести государственный орган, могут быть оставлены в пределах регулируемой установки. В этом случае можно вести речь о том, что государственный орган «эффективно» располагает данной информацией. Внутренним законодательством уже, возможно, определены условия физического и/или эффективного владения информацией государственным органом. Ничто в настоящей Конвенции не препятствует государственным органам считать, что они располагают такой информацией, а также информацией, которой они обладают на данный момент физически.

Если государственный орган не располагает запрашиваемой информацией, он обязан, согласно этому положению, обеспечить ее наличие, что явилось бы, согласно статьям 1 и 3 и преамбуле, эффективной практикой. Однако отсутствие экологической информации, относящейся к компетенции государственного органа, может рассматриваться как нарушение подпункта а) пункта 1 статьи 5. Более того, если этой информацией располагает другой государственный орган, то данный государственный орган обязан, согласно пункту 5 статьи 4, проинформировать подателя просьбы о том, какой государственный орган может иметь такую информацию. В качестве варианта, он может передать эту просьбу непосредственно нужному государственному органу и уведомить подателя просьбы о том, что он сделал это. И в том, и в другом случае государственный орган должен принять эти меры в самые сжатые сроки.

б) просьба является явно необоснованной или сформулирована в слишком общем виде; или

Государственные органы могут отказать в просьбе на получение информации, которая является «явно необоснованной». Стороны Конвенции не обязаны применять это исключение. Если Сторона принимает решение сделать это, то ей придется определить понятие «явно необоснованная», с тем чтобы помочь государственным органам установить, какая просьба является настолько необоснованной, что в ней может быть отказано в соответствии с этим исключением, и защитить интересы общественности, исключив возможность произвольного применения этого принципа. Хотя в Конвенции нет конкретных указаний насчет того, как определить понятие «явно необоснованная», ясно, что оно должно быть шире, чем критерий объема и сложности запрашиваемой информации. В соответствии с пунктом 2 статьи 4, объем и сложность запрашиваемой информации могут оправдать продление месячного периода до двух месяцев. Это предполагает, что объем и сложность сами по себе не могут сделать просьбу «явно необоснованной», как указывается в подпункте b) пункта 3.

Вышеупомянутое толкование было подтверждено Комитетом по вопросам соблюдения в объединенных выводах по представлению АССС/С/2004/1 (Украина) и сообщению АССС/С/2004/3 (Украина), где Комитет отметил, что объем запрашиваемой информации не оправдывает отказ в предоставлении запрашиваемой информации. Комитет установил:

В случаях, когда объем является значительным, в распоряжении государственного органа имеется несколько практических вариантов: он может предоставить такую информацию в электронной форме или сообщить стороне, запросившей информацию, место, где она может получить ее, и содействовать ее изучению или указать размер платы за предоставление такой информации в соответствии с пунктом 8 статьи 4 Конвенции¹⁹¹.

Согласно Конвенции, государственные органы могут также отказать в просьбе о предоставлении доступа к информации на основании того, что она «сформулирована в слишком общем виде». В Конвенции не определяется понятие «слишком общий», и если какая-либо Сторона решает применить это исключение, то она, возможно, пожелает дать дополнительные указания для своих государственных органов. Концепция «слишком общий» уже определена на практике и в законодательстве некоторых государств.

Определение понятия «слишком общий»

Сторонам предоставляется определенная гибкость в том, как определить понятие «слишком общий», однако практика других стран может дать представление о том, как это сделать.

Например, Комиссия Франции по доступу к административным документам постановила в прошлом, что запрос на «любой документ», касающийся конкретного вида бурого медведя, и запрос на «все мнения», высказанные в связи с проведением правительством ОВОС, являются слишком общими. Однако здесь следует иметь в виду, что во Франции каждый год проводятся многочисленные ОВОС, и в этой связи такая просьба охватывала бы сотни, а то и тысячи таких документов ОВОС. Вместе с тем Комиссия Франции не сочла слишком общим запрос всех местных органов в одном из департаментов на данные по анализу воды за пять указанных месяцев и запрос на все документы, относящиеся к развитию местной системы автомобильных дорог.

Пункт 2 статьи 3 обязывает Стороны стремиться обеспечивать ориентацию общественности в получении доступа к информации. Любая помощь или ориентация, которая обеспечивается государственными органами представителям общественности, желающим получить ту или иную информацию, поможет избежать ситуаций, когда просьба будет считаться явно необоснованной или сформулированной в слишком общем виде.

с) просьба касается материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки, или внутренней переписки государственных органов, когда такое исключение предусматривается национальным законодательством или сложившейся практикой, при этом учитывается заинтересованность общественности в получении такой информации.

Государственный орган может отказать в раскрытии материалов, находящихся «на заключительном этапе их подготовки», или материалов, касающихся «внутренней переписки», однако только в том случае, если такие материалы подлежат исключению на основании национального законодательства или сложившейся практики. Конвенция не уточняет, что понимается под «сложившейся практикой», которая может варьироваться в зависимости от административного права той или иной Стороны Конвенции. Например, в некоторых странах утверждение, что такое исключение осуществляется в соответствии со «сложившейся практикой», может потребовать доказательства соответствия установленным нормам административной практики.

Однако даже в тех случаях, когда в национальном законодательстве или сложившейся практике такие требования существуют, власти должны, прежде чем принимать окончательное решение об отказе в просьбе, принять во

внимание заинтересованность общественности в раскрытии этой информации. Содержащееся в пункте 7 требование указывать причины отказа в письменном виде означает, что государственные органы должны документально и точно обосновать, каким образом они определили в своем решении заинтересованность общественности.

«Материалы, находящиеся на заключительном этапе подготовки», в Конвенции четко не определяются. Однако ясно, что выражение «на заключительном этапе подготовки» относится к процессу подготовки информации или документа, а не к процессу принятия решения, для которого готовится данная информация или документ.

На запрос о доступе к исходным экологическим данным не может быть дан отказ на основании того, что «материал находится на заключительном этапе подготовки» и станет доступным общественности только после обработки или корректировки применяемых факторов. В своих выводах по сообщению ACCC/C/10/53 (Соединенное Королевство) Комитет рассматривал, могут ли исходные данные о загрязнении воздуха, поступившие со станции мониторинга и еще не обработанные, не подлежать раскрытию как «материалы, находящиеся на заключительном этапе подготовки». Комитет посчитал, что исходные данные являются непосредственно экологической информацией в смысле, установленном подпунктом а) пункта 3 статьи 2 Конвенции¹⁹². Комитет отметил, что если у государственного органа есть определенная обеспокоенность относительно раскрытия необработанных данных, он должен предоставить эти данные и проинформировать, что они не были обработаны в соответствии с согласованной и регулируемой системой обработки исходных данных. Комитет постановил, что то же самое относится и к обработанным данным, в этом случае органы должны также информировать о том, как эти данные были обработаны и что они представляют¹⁹³.

Аналогичным образом простая констатация того, что какой-то документ является проектом, не означает сам по себе, что он автоматически подпадает под это исключение. Слова «на заключительном этапе подготовки» указывают, что этот термин относится к отдельным документам, которые в настоящее время активно прорабатываются государственным органом. После того как эти документы перестанут находиться на «заключительном этапе подготовки», они могут быть раскрыты, даже если они все еще не завершены и даже если решение, к которому они относятся, еще не принято. Термин «на заключительном этапе подготовки» предполагает, что в течение какого-то разумного периода времени с этим документом будет проводиться дополнительная работа. В других статьях Конвенции также содержатся некоторые указания относительно того, как Стороны могут толковать выражение «на заключительном этапе подготовки». Статьи 6, 7 и 8, касающиеся участия общественности, предусматривают, что некоторые проекты документов могут быть раскрыты для ознакомления с ними общественности. Следовательно, такие проекты документов, как разрешения, ОВОС, политика, программы, планы и нормативные положения, имеющие непосредственную исполнительную силу, которые, как предусмотрено Конвенцией, должны быть открыты для высказывания по ним замечаний, не будут рассматриваться, в соответствии с этим исключением, в качестве «материалов, находящихся на заключительном этапе подготовки».

Похожий вывод был сделан Государственным советом Франции в деле №266668 (7 августа 2007 года) в отношении использования в Директиве 90/313/ЕЕС термина «незавершенные документы». Государственный совет установил, что положение, исключающее предварительные документы, разрабатываемые в ходе подготовки административного решения, из права доступа к экологической информации, противоречит пункту 3 статьи 3 Директивы 90/313/ЕЕС, которая ограничивает возможность подачи просьбы о предоставлении экологической информации отказом в случае, если просьба касается «незавершенных документов».

Вторая часть этого исключения касается «внутренней переписки». И здесь Стороны могут пожелать четко определить понятие «внутренняя переписка» в своем национальном законодательстве. В некоторых странах исключение, касающееся внутренней переписки, имеет целью не разглашать личные мнения государственных служащих. Обычно это не применяется к фактическим материалам, даже если они все еще находятся на предварительном этапе или в форме проекта. Мнения или утверждения государственных органов, выступающих в качестве официально консультируемых органов в процессе принятия решений, не могут рассматриваться как «внутренняя переписка». Равно как и исследования, заказанные государственными органами соответствующим независимым организациям. К тому же, после передачи государственным органом какой-либо информации в распоряжение третьей стороны, нельзя утверждать, что она является предметом «внутренней переписки».

Наконец, даже если можно применить одно из этих двух исключений, в подпункте с) пункта 3 Сторонам или государственным органам в любом случае вменяется в обязанность учитывать заинтересованность общественности в раскрытии информации. Проверка заинтересованности общественности еще раз рассматривается в пункте 4.

Учет заинтересованности общественности

В Конвенции нет конкретных указаний относительно того, как определить значимость «заинтересованности общественности». С одной стороны, вопрос в том, могут ли Стороны решить рассматривать заинтересованность общественности (а) однозначно применительно ко всей проблеме в целом; (b) индивидуально применительно к каждому решению о том, раскрывать или не раскрывать информацию; или (с) могут также предусмотреть некоторые возможности для решения этого вопроса в каждом конкретном случае в рамках соответствующей политики или руководящих принципов. В деле C-266/09 (Комиссия против Нидерландов) Суд ЕС установил, что статья 4 Директивы 2003/4/ЕС должна интерпретироваться, как требующая проведения сравнительной оценки общественных интересов, которые удовлетворяются посредством раскрытия экологической информации, и конкретных интересов, которые удовлетворяются посредством отказа в раскрытии информации. Эта оценка должна осуществляться по каждому конкретному делу, представленному в уполномоченный орган, даже если критерии для проведения этой сравнительной оценки заинтересованности вовлеченных сторон должен определить национальный законодательный орган посредством общего положения¹⁹⁴.

4. В просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на:

Интересы, указанные в пункте 4 статьи 4, представляют собой еще одно исключение из общего правила о необходимости предоставления представителям общественности информации по запросу. Стороны не обязаны включать все или некоторые из этих исключений в свои правила, регламентирующие осуществление Конвенции. На практике ситуация с введением в национальное законодательство исключений, содержащихся в этом пункте, значительно отличается в различных Сторонах Конвенции. Например, в своем Национальном докладе об осуществлении за 2008 год Армения сообщила, что ее национальное законодательство не допускает исключений по раскрытию информации, содержащихся в подпунктах а), b), g) или h). Это хороший пример соблюдения духа пункта 5 статьи 3, который четко позволяет Сторонам устанавливать режимы, которые обеспечивают более широкий доступ к информации, чем это требуется в Конвенции.

В любом случае, до того, как применить то или иное исключение к конкретному случаю, соответствующие государственные органы должны прийти к заключению, что раскрытие информации отрицательно повлияет на заявленные интересы. «Отрицательно повлияет» означает, что раскрытие информации окажет отрицательное воздействие на соответствующие интересы. Использование слова «повлияет» вместо «может повлиять» предполагает в данном случае необходимость большей степени уверенности в том, что удовлетворение данной просьбы окажет отрицательное влияние, чем в случае других положений Конвенции (например, в случае подпункта b) пункта 1 статьи 6). Стороны могут предложить государственным органам критерии для принятия решения, окажет ли в конкретном случае запрашиваемая информация негативное воздействие на заявленные интересы.

Кроме того, как будет показано ниже, независимо от того, кто должен учитывать заинтересованность общественности в разглашении информации, – Сторона или государственный орган – они должны определить, относится ли данная информация к выбросам, и дать, в общем и целом, ограничительное толкование оснований для отказа, изложенных в пункте 4 статьи 4. Эти последние положения следуют после перечня исключений и поэтому применяются ко всем ним. Они более подробно рассматриваются ниже.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/30 (Республика Молдова) Комитет по вопросам соблюдения сослался на пункт 4 статьи 4, установив, в частности, что принятие постановления правительства «Об аренде земель лесного фонда для ведения охотничьего хозяйства и в рекреационных целях», которое устанавливало очень широкую норму, касающуюся конфиденциальности информации, получаемой от арендодателей, составило факт несоблюдения заинтересованной Стороной пункта 1 статьи 3 и пункта 4 статьи 4 Конвенции¹⁹⁵.

а) конфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством;

Подпункт а) пункта 4 статьи 4 предусматривает исключение, применимое к разглашению информации, касающейся работы государственных органов, если такое разглашение отрицательно повлияет на конфиденциальность их работы. В Конвенции не определяется «работа государственных органов», однако одно из толкований может заключаться в том, что это может относиться к внутреннему делопроизводству государственного органа, а не к работе по существу вопроса, которой занимается государственный орган в рамках своей компетенции. Определение конфиденциальности должно быть предусмотрено в национальном законодательстве. Это означает, что государственный орган не может в одностороннем порядке объявить данную работу конфиденциальной и поставить на документах гриф «для служебного пользования», с тем, чтобы перекрыть к ним доступ общественности. Таким образом, национальным законодательством должна быть предусмотрена правовая основа конфиденциальности.

б) международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность;

Если разглашение запрашиваемой информации отрицательно повлияет на международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность, то государственный орган может рассмотреть целесообразность отказа.

В Конвенции не определяются термины «международные отношения», «национальная оборона» или «государственная безопасность», однако подразумевается, что определение таких терминов должно быть сделано Сторонами в соответствии с общепринятым значением, предусмотренным международным правом. Правительства многих стран уже пользуются аналогичными исключениями и дают им узкое толкование. Некоторые страны решили обеспечить доступ общественности к информации, касающейся окружающей среды, независимо от того, каким образом она может повлиять на международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность. Например, статья 50 Конституции Украины предусматривает, что никто не может ограничить доступ к информации о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта. В Законе о государственной тайне Российской Федерации указывается, что информация, в частности, о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии к категории государственной тайны не относится¹⁹⁶. Государственные органы, как правило, анализируют возможность того, может ли доступ общественности к данному виду информации нанести существенный ущерб национальной безопасности.

Как определить, что данная информация является «государственной тайной?»

Некоторые страны, например Венгрия, установили несколько этапов определения того, следует ли держать ту или иную информацию в тайне в порядке применения того или иного исключения. Венгрия, как и большинство других стран, исключает информацию, определенную в качестве государственной тайны, из категории информации, подлежащей разглашению. Отнесение данной информации к категории государственной тайны производится в два этапа¹⁹⁷.

- класс информации должен быть определен в качестве государственной тайны в приложении к Закону о государственной и служебной тайне;
- конкретный элемент информации должен быть отнесен к категории государственной тайны уполномоченным на то старшим сотрудником исполнительного органа (в соответствии с определением в венгерском законодательстве).

Информация, которая должна активно передаваться в распоряжение общественности, не может, согласно венгерскому законодательству, объявляться государственной или служебной тайной. В официальных государственных ведомостях должен быть также опубликован перечень секретных документов, а окончательное заключение относительно секретности информации выносится омбудсменом.

с) отправление правосудия, возможность для лиц подвергаться справедливому судебному разбирательству или способность государственных органов проводить расследование уголовного или дисциплинарного характера;

Если разглашение информации отрицательно повлияет на «отправление правосудия», то государственные органы вправе отказать в ее раскрытии. Под отправлением правосудия следует понимать активные процессуальные действия в рамках судов. Понятие «отправление» предполагает, что в данный момент производятся активные судебные действия, которым может быть нанесен ущерб. Это исключение не применяется к материалам по той простой причине, что в свое время они составляли часть соответствующего судебного дела. Государственные органы могут также отказать в разглашении информации, если это отрицательно повлияет на возможность справедливого судебного разбирательства в отношении того или иного лица. Это положение следует толковать в контексте закона, регламентирующего права обвиняемых.



© Shutterstock

Государственные органы могут также отказать в разглашении информации, если это отрицательно повлияет на способность государственного органа проводить уголовное или дисциплинарное расследование. В некоторых странах государственным обвинителям не разрешается раскрывать информацию, относящуюся к порученным им делам. Конвенция однозначно не включает в эту категорию все расследования, а только расследования уголовного и дисциплинарного характера. Таким образом, это исключение не обязательно будет распространяться на информацию о расследованиях, находящихся в порядке гражданского или административного производства.

d) конфиденциальность коммерческой и промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом в целях защиты законных экономических интересов. В этих рамках информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, подлежит раскрытию;

Согласно Конвенции, государственные органы имеют право не раскрывать некоторые ограниченные виды коммерческой и промышленной информации. Такое исключение из обязательства раскрывать информацию, в основном, нацелено на защиту законных экономических интересов частных компаний; однако, оно может также

использоваться для защиты законных экономических интересов государственных органов или государства, при условии, что запрашиваемая информация носит экономический или промышленный характер. Для того чтобы государственные органы могли отказать общественности в доступе к информации по причине коммерческой конфиденциальности, эта информация должна пройти несколько проверок.

Во-первых, национальное право должно четко охранять конфиденциальность такой информации. Это означает, что в национальном праве должны быть четкие положения, предусматривающие охрану этого вида информации в качестве коммерческой или промышленной тайны.

Во вторых, конфиденциальность должна использоваться для защиты «законных экономических интересов». В этой связи предприятию-монополисту, каковыми являются некоторые государственные предприятия, будет сложно заявлять о конфиденциальности коммерческой информации, поскольку отсутствуют конкуренты, которые могли бы извлечь выгоду из этой информации.

Варианты применения понятия «законные экономические интересы»

Конвенция не определяет понятия «законные экономические интересы». Стороны могут рассмотреть возможность предпринять следующие шаги, чтобы помочь определить, окажет ли раскрытие информации отрицательное воздействие на законные экономические интересы в каждом конкретном случае:

- **Создание механизма.** Стороны, возможно, пожелают предусмотреть какой-либо механизм или систему проверки для определения информации, отнесение которой к категории конфиденциальной может служить законным экономическим интересам.
- **Определение конфиденциальности.** Законные экономические интересы предполагают, что информация известна только компании и государственному органу или что она, по крайней мере, на данный момент, точно не является достоянием общественности; и что орган, интересы которого затрагиваются, принял разумные меры по защите этой информации. Это можно объективно определить в каждом конкретном случае.
- **Определение вреда.** Законные экономические интересы также предполагают, что данное исключение можно использовать только в том случае, если разглашение нанесет значительный ущерб рассматриваемым интересам и поможет конкурентам.

В-третьих, в качестве исключения из исключения, Конвенция предусматривает, что информация о выбросах загрязняющих веществ, которая относится к охране окружающей среды, не может считаться конфиденциальной коммерческой информацией. Это положение полностью соответствует принципу, в соответствии с которым информация о выбросах теряет характер чьей-то собственности, после того как эти выбросы появились в публичном пространстве. В принципе, это исключение, судя по всему, допускает, что информация о выбросах, которая не относится к защите окружающей среды, все еще может быть отнесена к категории информации, не подлежащей разглашению. На практике не совсем ясно, в каких обстоятельствах информация о выбросах может считаться не относящейся к защите окружающей среды. С точки зрения принципов и целей Конвенции, представляется, что любая информация о выбросах, которая может нарушить качество окружающей среды, должна рассматриваться как относящаяся к охране окружающей среды, независимо от количества выбросов. Несомненно, можно однозначно толковать, что вся информация о выбросах относится к охране окружающей среды. Это понятие отражено в правовых системах целого ряда государств – членов ЕЭК.

Определение «выбросов»

Термин «выбросы» определен в Директиве по промышленным выбросам¹⁹⁸, в качестве «прямого или косвенного выброса веществ, вибрации, тепла или шума из точечных или диффузных источников данного объекта в атмосферу, воду или почву».

е) права интеллектуальной собственности;

Согласно Конвенции, государственные органы могут решить не раскрывать информацию, которая может отрицательно повлиять на права интеллектуальной собственности. Интеллектуальная собственность и права интеллектуальной собственности охраняются национальным и международным правом.

Основными формами прав интеллектуальной собственности являются авторское право, патентное право, право на товарный знак (включая указания географического происхождения) и коммерческая тайна. Единственные в своем роде формы включают, среди прочего, права растениеводов-селекционеров, защиту баз данных и промышленные образцы. В целом, патенты используются для охраны новых идей или изобретений, авторские права – для охраны творчества (искусство, литература, музыка и т.д.), товарные знаки и географические указания – для охраны символов и названий, используемых в торговле; и коммерческая тайна – для охраны всех видов деловой информации, находящейся в чьей-то собственности, от неправомерного приобретения и использования.

Законы об интеллектуальной собственности, как правило, не охраняют «общие» идеи и концепции, законы природы или научные факты, а равно (за исключением географических указаний) идеи, названия или выражения, которые уже нашли широкое распространение. Что касается патентов, авторского права и товарных знаков, то их охрана обеспечивается в отношении, как конкретных лиц, так и субъектов корпоративной деятельности, ограничивается во времени и имеет основной целью обеспечить экономическое вознаграждение создателям и изобретателям в результате рыночных сделок, затрагивающих право интеллектуальной собственности или его объект.

Недолжное использование авторского права для отказа в доступе к информации

В своих выводах по сообщению АССС/С/2005/15 (Румыния) Комитет по вопросам соблюдения рассмотрел вопрос законности отнесения содержания исследования по ОВОС к собственности автора этого исследования, которое соответствующий государственный орган может раскрыть только с разрешения автора. Комитет заявил, что: «Исследования по ОВОС подготавливаются с целью предоставления информации общественности в рамках административной процедуры. Таким образом, автор или разработчик не должны иметь права не допускать обнародования информации на основании положений законодательства об интеллектуальной собственности»¹⁹⁹. Кроме того, в случаях, когда к таким исследованиям может применяться законодательство об авторской собственности, это не является основанием для общего отказа в раскрытии информации об этих исследованиях для общественности²⁰⁰.

f) конфиденциальность личных данных и/или архивов, касающихся физического лица, когда соответствующее лицо не дало согласия на предоставление такой информации общественности в соответствии с положениями национального законодательства;

Согласно Конвенции, государственные органы могут не разглашать информацию, которая может отрицательно повлиять на частную жизнь отдельных людей. Однако конфиденциальность должна охраняться национальным законодательством. Лицо, чьи личные данные являются предметом запроса, может отказаться от своего права на конфиденциальность.

Это исключение не применяется к юридическим лицам, таким как компании или организации. Оно предназначено для охраны документов, таких как данные о служащих, данные о заработной плате и медицинские данные.

g) интересы третьей стороны, представившей запрашиваемую информацию, если эта сторона не связана правовым обязательством поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такого обязательства, и в тех случаях, когда эта сторона не дает согласия на разглашение соответствующего материала; или

Согласно Конвенции, государственные органы могут не разглашать информацию, которая отрицательно повлияет на интересы «третьей стороны», которая добровольно предоставляет данную информацию правительству и не дает согласия на ее разглашение. Под «третьей стороной» понимается лицо, не являющееся стороной конкретного соглашения или сделки, но которое может иметь в ней свои права или интересы (см. [комментарий к пункту 1 статьи 2](#)). В случае с доступом к информации «сделкой» будет считаться сам запрос на информацию. Если запрос касается информации, предоставляемой другим лицом или организацией (например, компанией, подающей заявку на получение разрешения), такая организация будет считаться «третьей стороной» в целях запроса на информацию. Исключение распространяется только на случаи, когда запрашиваемая информация представляется на добровольной основе.

Это исключение имеет целью содействовать добровольному потоку информации от частных лиц к правительству. Информация, представленная государственным органам, которую они конкретно не запрашивали, не обязательно является «добровольной». Например, она не будет добровольной в том случае, если лицо, предоставляющее информацию, обязано делать это по закону.

Например, в некоторых странах национальное правительство может делегировать соответствующему государственному органу полномочия запрашивать у предприятий некоторую информацию. Государственный орган может решить не налагать официального обязательства сообщать эту информацию, если она уже предоставляется на практике. По мнению большинства стран, такая информация не является «добровольной». Это защищает интересы общественности, обеспечивая, что любая информация, предоставление которой государственный орган имеет право требовать в рамках национального законодательства, является открытой для общественности.

Здесь необходимо иметь в виду то, что не только запрашиваемая информация должна относиться к категории добровольно предоставляемой, но и лицо, которое ее предоставило, должно отказаться в ее доступе общественности. В некоторых странах требуется, чтобы этот отказ стороны, предоставившей информацию, в ее разглашении был оформлен в письменном виде в момент предоставления информации. В этих странах государственному органу обычно нет нужды обращаться к третьей стороне в момент запроса, с тем, чтобы получить ее согласие на разглашение.

В случае, когда какая-либо Сторона использует на практике добровольные соглашения о предоставлении определенной информации, то хорошо было бы изначально определить условия соглашения о том, как раскрываемая частным лицом информация может быть использована государственными органами.

h) окружающую среду, к которой относится эта информация, например местам размножения редких видов.

Государственные органы могут отказать общественности в доступе к информации, которая окажет отрицательное воздействие на окружающую среду. Это исключение позволяет правительству охранять некоторые районы, такие как места размножения редких видов, от их эксплуатации, даже держа в тайне их местоположение. Оно служит, прежде всего, своего рода гарантией, позволяющей государственным органам учитывать вред, который может быть нанесен окружающей среде при принятии решения о разглашении или неразглашении информации.

Некоторые основания для отказа, не разрешенные в соответствии с Конвенцией

Среди возможных оснований, которые могут быть выдвинуты для отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении информации в соответствии с Конвенцией, следующие основания являются недопустимыми:

- информация, которая уже является общеизвестной²⁰¹;
- разглашение информации требует согласия третьей стороны²⁰².

Вышеупомянутые основания для отказа толкуются ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации и с учетом того, относится ли запрошенная информация к выбросам в окружающую среду.

Последнее положение пункта 4 статьи 4 указывает Сторонам и государственным органам, как толковать все исключения из доступа к информации, предусмотренные в этом пункте. Тот факт, что запрашиваемая информация попадает в буквальном смысле слова под ту или иную категорию исключения, не является само по себе достаточным основанием для применения этого исключения.

Стороны и государственные органы обязаны толковать исключение «ограничительно». Например, если должностное лицо отказывает в разглашении информации на основании одного из исключений, то ему, возможно, придется пройти процесс с целью убедиться в том, что решение применить данное исключение является обоснованным и что в каждом случае раскрытие информации может нанести фактический ущерб соответствующим интересам. В Конвенции содержатся две гарантии, которые помогают Сторонам понять, что означает «ограничительно».

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Стороны обязаны учитывать общественную заинтересованность в раскрытии информации. Как говорилось в комментарии к подпункту c) пункта 3 статьи 4, понятие «заинтересованность общественности в раскрытии информации» в Конвенции четко не определено. Она предоставляет право Сторонам самим решать, как принимать во внимание заинтересованность общественности в соответствии с принципами и целями Конвенции. Софийские руководящие принципы по участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, (см. [Введение в Руководство по осуществлению](#)) в какой то мере ориентируют Стороны в отношении того, как это можно было бы осуществить. Пункт 6 Софийских руководящих принципов предлагает сбалансировать интересы, предусматривая, что «вышеуказанные основания для отказа следует толковать ограничительно путем сравнения преимуществ, которые можно получить в контексте государственных интересов в случае разглашения содержания документов, с преимуществами в случае неразглашения сведений». Большинство Сторон Орхусской конвенции одобрили Софийские руководящие принципы, которые конкретно упоминаются в преамбуле Конвенции.

Таким образом, учет интересов предполагает необходимость тщательного балансирования интересов. Тем не менее, Стороны могут и должны дать указания своим государственным органам, как обеспечить такую сбалансированность, чтобы ограничить произвольное разграничение и увеличить единообразие в этом процессе.

Комитетом по вопросам соблюдения в его выводах по сообщению ACCC/C/2007/21 (Европейское Сообщество) был отмечен тест, который должны провести органы власти для того, чтобы сопоставить интерес общественности, удовлетворяемый посредством раскрытия информации, и интерес, охраняемый одним из исключений, установленных в подпунктах a – h. По данному делу Комитет отклонил позицию Стороны о том, что установление любого ущерба для одного из охраняемых интересов будет достаточным для отказа в раскрытии информации. Согласно заявлению Комитета, «в тех случаях, когда общественность весьма заинтересована в раскрытии определенной экологической информации, и при этом ущерб, наносимый соответствующим интересам, является относительно незначительным, Конвенция требует раскрытия информации»²⁰³.

Вторая гарантия, предусмотренная Конвенцией, вменяет в обязанность государственным органам принимать во внимание, относится ли запрашиваемая информация к выбросам в окружающую среду. Из исключения, касающегося конфиденциальности коммерческой информации (подпункт d) пункта 4 статьи 4), очевидно, что Конвенция уделяет первостепенное внимание раскрытию информации о выбросах.

Заинтересованность общественности в соответствии с Регламентом ЕС 1049/2001 о прозрачности и Орхусским регламентом 1367/2006

В Регламенте ЕС о прозрачности²⁰⁴ содержатся положения, связанные с доступом общественности по запросу к документам, разработанным или полученным учреждениями ЕС. Этот Регламент был подготовлен в отношении экологической информации в свете Орхусского регламента²⁰⁵, принятого с целью применения Орхусской конвенции к учреждениям ЕС. Различный подход двух регламентов к концепции «заинтересованности общественности» продемонстрирован делом T-264/04, *Бюро европейской политики Всемирного фонда дикой природы (WWF) против Совета Европейского союза*²⁰⁶. В этом деле НПО подало иск против Совета за неудовлетворение просьбы, поданной в соответствии с Регламентом о прозрачности, о предоставлении информации, связанной с заседанием комитета, на котором обсуждалась позиция ЕС в отношении заседания Всемирной торговой организации (ВТО). Определив обоснованность отказа, суд подтвердил норму:

Общественность должна иметь доступ к документам учреждений, и отказ в доступе является исключением из этой нормы. Следовательно, положения, разрешающие отказ, должны толковаться и применяться строго таким образом, чтобы не препятствовать применению этой нормы. Кроме того, в отношении каждого документа, к которому запрашивается доступ, учреждение обязано рассмотреть в свете той информации, которой располагает данное учреждение, может ли раскрытие документа в действительности нарушить один из общественных интересов, охраняемых исключениями, разрешающими отказ в доступе. Для того чтобы эти исключения могли применяться, следует разумно предвидеть, а не просто гипотетически предполагать возможность риска нарушения общественного интереса.

Суд продолжил свое заявление тем, что документы были связаны с проходящими международными переговорами по деликатным вопросам и, таким образом, утверждение о том, что отказ в разглашении документов сделан в общественных интересах, был обоснован.

В отличие от Регламента о прозрачности, Орхусский Регламент четко устанавливает, что в случаях, когда запрашиваемая информация связана с выбросами в окружающую среду, заинтересованность общественности в раскрытии информации превалирует. Орхусский Регламент также конкретно ссылается на основания для отказа, предусмотренные в Регламенте о прозрачности, заявляя о том, что они «должны толковаться ограничительно с учетом интересов общественности, удовлетворяемых раскрытием данной информации, а также с учетом связи запрашиваемой информации с выбросами в окружающую среду»²⁰⁷.

5. В тех случаях, когда государственный орган не располагает запрашиваемой экологической информацией, этот государственный орган в максимально сжатые сроки информирует подателя просьбы о государственном органе, в который, как он считает, можно обратиться с просьбой о предоставлении информации, или передает эту просьбу такому органу и соответствующим образом уведомляет об этом подателя просьбы.

Пункт 5 статьи 4 отражает принцип, согласно которому государственные органы несут коллективную ответственность за рассмотрение запросов общественности на получение информации, независимо от конкретного учреждения или ведомства, в которое направлен запрос. Подпункт а) пункта 3 статьи 4 разрешает государственному органу отказать в просьбе на доступ к информации, если у него такой информации нет. Однако, в соответствии с пунктом 5, выполнение государственным органом возложенной на него ответственности не заканчивается написанием уведомления об отказе. У государственного органа есть два варианта. Он может известить подателя просьбы о том, где он или она может найти информацию, или может передать эту просьбу соответствующему органу и проинформировать подателя просьбы о такой передаче. В целом, наиболее оперативным и эффективным методом, который поощряется в преамбуле Конвенции и в статье 3, содержащей общие положения, является возложение на государственные органы обязанности по прямой передаче просьбы, если это возможно.

В обоих случаях, когда государственный орган уведомляет подателя просьбы, где он или она могут найти информацию, и когда он передает просьбу непосредственно в соответствующий орган, в своих выводах по сообщению ACCC/C/2009/37 (Беларусь) Комитет по вопросам соблюдения установил, что должны быть соблюдены два условия. Первое условие «дальнейшего перенаправления» в соответствии с пунктом 5 статьи 4 заключается в том, что запрос на информацию передается другому «государственному органу»²⁰⁸. Как обсуждалось в комментарии к подпунктам b) и c) пункта 2 статьи 2, в определенных целях частные компании могут рассматриваться как государственные органы в соответствии с Конвенцией (см. [комментарий к подпунктам b\) и c\) пункта 2 статьи 2](#))²⁰⁹. Второе условие заключается в том, что дальнейшее перенаправление не должно нарушать соблюдения требований статьи 5. В частности, обязательство обеспечить, чтобы государственные органы располагали экологической информацией, имеющей отношение к их функциям и обязательство создать практические условия по обеспечению эффективного доступа общественности к экологической информации в соответствии с подпунктами a) и b) пункта 2 статьи 5²¹⁰.

В Конвенции также подчеркивается важность фактора оперативности. Пункт 5 статьи 4 вменяет государственным органам в обязанность уведомить подателя или передать его просьбу «в максимально сжатые сроки». Несомненно, на практике некоторые страны устанавливают конкретные и гораздо более короткие сроки для передачи просьб, нежели для предоставления информации.

Сроки передачи

Стороны могут решить установить более короткие сроки передачи просьбы, нежели сроки уведомления об отказе. Например, в Армении, если данное ведомство не располагает запрашиваемой информацией, оно обязано переправить просьбу в то ведомство, которое имеет такую информацию, в пятидневный срок²¹¹. В венгерском законодательстве используется иной способ обеспечения того, чтобы передача просьбы не использовалась в качестве основания для задержки. Передача просьбы в рамках административной системы в Венгрии не влияет на начало отсчета административного срока²¹².

Во многих странах государственные органы не обязательно знают, какой информацией располагают другие государственные органы. Это может затруднить передачу или обусловить передачу по неправильному адресу, что увеличивает задержку в обеспечении общественности доступа к информации. Подпункт а) пункта 2 статьи 5 предусматривает, что Стороны должны предоставлять общественности достаточную информацию о виде и охвате экологической информации, находящейся в распоряжении соответствующих государственных органов, – практика, которая уже позволила расширить доступ к информации в некоторых странах.

6. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в тех случаях, когда информация, не подлежащая раскрытию в соответствии с пунктами 3 с) и 4 выше, может быть отделена от остальной информации без ущерба для конфиденциальности информации, не подлежащей раскрытию, государственные органы предоставляли остальную часть запрашиваемой экологической информации.

После того как государственный орган определит, что некоторая информация относится, согласно одному из исключений, к разряду конфиденциальной, это не означает, что можно отказать в доступе ко всему запрашиваемому документу. Согласно Конвенции, государственные органы обязаны раскрывать ту часть информации, которая является неконфиденциальной.

На практике это обычно означает, что государственный орган отмечает или исключает информацию, которая должна оставаться закрытой. В некоторых странах требуется, чтобы государственный орган указывал общий характер исключенной информации. Например, в Нидерландах, если конфиденциальная коммерческая информация была изъята из документа до его раскрытия, то в него должен быть включен так называемый второй текст. В нем должно быть указано, откуда была изъята информация, и, обычно, суть изъятной информации.

7. Если просьба о предоставлении информации была направлена в письменном виде или если податель просьбы просит об этом, то отказ также дается в письменном виде. В отказе указываются его причины и приводится соответствующая информация о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со статьей 9. Отказ в просьбе о предоставлении информации дается в максимально сжатые сроки, не позднее чем через один месяц, если только сложность информации не оправдывает продления этого срока до двух месяцев с момента подачи просьбы. Податель просьбы информируется о любом продлении этого срока и его причинах.

В Конвенции устанавливаются очень четкие процедуры отказа в доступе к информации. Она предусматривает, что если просьба о предоставлении информации направлена в письменном виде, то и отказ также должен быть направлен в письменном виде. Если просьба была изложена в устной форме, но податель просьбы просил дать ответ в письменном виде, то и отказ в предоставлении должен быть в письменном виде. Многие страны нашли, что проще и дешевле установить единообразный порядок оформления отказа в письменном виде. Например, в Бельгии в каждом случае должна указываться причина частичного или полного отказа, при этом податель просьбы должен уведомляться в письменной форме. В качестве альтернативы, некоторые страны стремятся сделать так, чтобы каждый знал о своем праве на отказ в письменной форме. В Нидерландах лицо, получившее устный отказ в удовлетворении запроса на информацию, должно быть проинформировано о том, каким образом оно может получить этот отказ в письменной форме.

В соответствии с Конвенцией, в отказе должны указываться причины и информация о процедуре рассмотрения (см. [комментарий к пункту 1 статьи 9](#)). Это относится как к письменным, так и устным отказам. Письменное изложение причин отказа дает подателю просьбы возможность изложить свою просьбу в иной редакции и снова ее представить. Эти причины могут включать вывод о том, что запрашиваемая информация удовлетворяет критериям одного из исключений, что она изложена в слишком общем виде или что данный государственный орган не располагает такой информацией и не знает, какой другой государственный орган может ей располагать.

Если податель просьбы не согласен с обоснованием отказа, то письменное обоснование также дает основание, согласно статье 9, для обжалования данного решения. Например, в Бельгии государственный орган обязан давать не только обоснование каждого частичного или полного отказа в письменном виде, но и уточнять имеющиеся варианты для обжалования. Во Франции государственный орган должен указывать положение закона, на основании которого было отказано в просьбе²¹³.

Конвенция также регулирует сроки отказа в соответствии с теми же принципами, которые применяются к срокам, изложенным в пункте 2 статьи 4, для дачи ответа на запрос о предоставлении информации. В Конвенции устанавливается общее правило «в максимально сжатые сроки», «не позднее, чем через один месяц» и продление этого срока в некоторых обстоятельствах еще на один месяц (см. далее [комментарий к пункту 2 статьи 4](#)). В некоторых странах предписываются еще более короткие, чем один месяц, сроки для извещения об отказе. Например, в Норвегии, когда учреждение получает просьбу о предоставлении информации, у него есть пять рабочих дней на то, чтобы дать ответ. Если за это время ответ не предоставляется, эта просьба должна считаться отклоненной, и возникает право обжалования независимо от того, был представлен фактический отказ или нет²¹⁴. Любой отказ должен представляться в письменном виде и сопровождаться соответствующим законодательным положением, обосновывающим отказ²¹⁵. В течение трех недель после получения отказа податель может потребовать дальнейшего письменного обоснования для отказа. Учреждение должно предоставить дальнейшее обоснование в письменном виде при первой возможности и не позднее 10 рабочих дней после получения такой просьбы²¹⁶. Во всех случаях отказа норвежские власти обязаны изучить вопрос о том, может ли данная информация быть разглашена, несмотря на то, что она отнесена к категории закрытой для общественности²¹⁷.

Государственный орган может оказаться в ситуации, когда третья сторона, имеющая потенциально охраняемый законный интерес относительно рассматриваемой информации, подает иск в суд против раскрытия информации. Однако в Орхусской Конвенции нет положения, которое продлевало бы срок предоставления информации для соответствующего органа по причине текущего рассмотрения иска в суде.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/30 (Республика Молдова) Комитет по вопросам соблюдения установил, что непредставление государственным органом законных оснований для отказа в доступе к информации и непредставление тем же государственным органом в своих письмах об отказе информации о доступе к процедуре рассмотрения в соответствии со статьей 9, является нарушением соответствующей Стороной пункта 2 статьи 3 и пункта 7 статьи 4 Конвенции²¹⁸. Кроме того, непредставление органом власти своевременного письменного ответа на одну из просьб о предоставлении информации было расценено как нарушение пункта 7 статьи 4 Конвенции²¹⁹.

Сроки отказа

Общее правило: в *максимально сжатые сроки*. Это дает возможность представителю общественности, запрашивающему информацию, изменить формулировку просьбы или жалобы в связи с отказом и получить соответствующую информацию в какой-то мере своевременно.

Максимальный срок: *один месяц*. Согласно Конвенции, государственные органы не могут задерживать уведомление об отказе больше одного месяца.

Продление: *еще на один месяц*. Если сложность информации оправдывает продление, то государственному органу дается еще один месяц. Для получения права на продление государственный орган должен известить подателя просьбы о продлении и изложить причины в порядке его обоснования не позже чем в конце первого месяца. Следует отметить, что в некоторых странах есть требование о более сжатом сроке предоставления отказа на просьбы о предоставлении информации.

8. Каждая Сторона может разрешить своим государственным органам взимать плату за предоставление информации при условии, что эта плата не превышает разумного уровня. Государственные органы, намеревающиеся взимать плату за предоставление информации, сообщают подателям просьб тарифы ставок, по которым могут взиматься сборы, с указанием обстоятельств, предусматривающих взимание сборов или освобождающих от их уплаты, и случаев, когда информация представляется при условии предварительной оплаты такого сбора.

В Конвенции заложена концепция, смысл которой в том, что, если информация должна быть действительно доступной, она должна также быть доступной по цене. Пункт 8 статьи 4 предусматривает, что любая плата за информацию должна быть разумной. Многие страны, в которых действуют правила, регламентирующие доступ к информации, стремятся предоставлять информацию по приемлемой цене, а там, где это возможно, – бесплатно.

Конвенция гарантирует выполнение этого требования, налагая на государственные органы обязанность ориентировать представителей общественности о тарифах на информацию. Такая ориентация должна включать: (а) тарифы ставок; (б) критерии, определяющие случаи, в которых могут взиматься сборы; (с) критерии, определяющие случаи, в которых сборы могут не взиматься; и (d) критерии, определяющие случаи, в которых информация предоставляется на условиях предварительной уплаты соответствующего сбора.

Тарифы ставок могут помочь предотвратить злоупотребления и непоследовательность в отношении сборов. Кроме того, это усиливает способность представителей общественности получить доступ к информации, если они заранее знают, сколько это будет стоить. Например, какая-либо страна может решить не взимать плату за копии, насчитывающие ограниченное число страниц, за передачу электронных данных, за некоммерческое использование и за небольшие почтовые отправки. Для обеспечения того, чтобы финансовые барьеры не препятствовали доступу к информации, и чтобы каждый человек мог позволить себе получить нужную информацию; государственные органы зачастую отменяют требование об оплате для частных лиц и НПО.

«Разумный уровень»

Комитет по вопросам соблюдения рассмотрел вопрос о разумных расходах в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания). Муниципальные органы установили сбор в размере 2,15 евро за фотокопирование одной страницы документов, которыми располагает муниципалитет. Комитет проанализировал практику государств и судебную практику Европейского и национальных судов, а также местный коммерческий тариф за фотокопирование, который составлял 0,03 евро за страницу и установил, что тарифы ставок муниципалитета были неразумными²²⁰.

Суд ЕС постановил по делу C-217/97, *Комиссия против Германии*, что:

Любое толкование того, что считается «разумными расходами» в контексте статьи 5 Директивы [ЕС] [об информации, 1990], приводящее к тому, что люди более не желают получать доступ к информации, или толкование, которое может ограничить их право на доступ к информации, должны быть отклонены. Следовательно, в целях статьи 5 Директивы термин «разумный» должен пониматься как не дающий полномочий странам-членам возлагать на тех, кто хочет получить доступ к информации, полную сумму расходов, в частности, косвенные расходы, фактически понесенные государственным бюджетом в ходе поиска информации»²²¹.

Национальная практика подкрепляет идею о том, что расходы должны ограничиваться материальными затратами производства информации. Например, в деле 2006 года Трибунал по информации Соединенного Королевства постановил, что:

Совет должен принять в качестве ориентировочной цены сумму в 10 пенсов за лист А4 [около 0,11 евро], в соответствии с «Руководством по надлежащей практике доступа к информации и взимания платы за информацию о планировании», опубликованном аппаратом Заместителя Премьер-министра и в соответствии с рекомендацией Министерства конституционных дел. [...] Совет имеет право превысить этот тариф только в том случае, если сможет продемонстрировать, что на то имеется существенная причина»²²².

СТАТЬЯ 5

СБОР И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 5 устанавливает обязательства Сторон и государственных органов по сбору и распространению экологической информации. Требования по активному сбору и распространению информации подразумевают безотлагательность и важность доведения до сведения общественности определенной информации. В то время как статья 4 применяется в целом к «экологической информации», статья 5 содержит обязательства в отношении определенной категории информации. Она охватывает, среди прочего, информацию, касающуюся функций государственных органов, планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказать существенное воздействие на окружающую среду, информацию в случаях чрезвычайных ситуаций, информацию о состоянии окружающей среды, о продукции, информацию о выбросах и переносе загрязняющих веществ, информацию о законах, программах, политике, о соглашениях и других документах по вопросам окружающей среды, а также информацию о том, как получить информацию.

Некоторые положения статьи 5 обязывают Стороны или государственные органы принимать конкретные шаги по сбору и распространению. Другие положения дают Сторонам и государственным органам некоторые указания относительно того, каким должен быть желаемый конечный результат, но оставляют при этом свободу выбора в том, что касается процесса и методов осуществления.

Реализация пункта 9 статьи 5, касающегося кадастров или регистров загрязнителей, значительно продвинулось с принятием и вступлением в силу в 2003 году Протокола РВПЗ. Этот Протокол вступил в силу 8 октября 2009 года.



© Shutterstock

Статья 5

В нижеследующей таблице излагается основное обязательство по каждому положению статьи 5 и указываются виды информации, охватываемые этим обязательством. В статье также указаны элементы осуществления, которые содержатся в самой Конвенции. Эти элементы имеют целью сориентировать Стороны и государственные органы в их работе по включению обязательств по Конвенции в свою национальную правовую систему и определению наиболее эффективных способов функционирования Конвенции на практике.

Положение	Обязательство	Виды информации	Элементы осуществления
Статья 5, пункт 1	Обязательство государственных органов собирать, располагать и распространять различные виды экологической информации	- Экологическая информация, касающаяся функций государственных органов - Информация о планируемой и существующей деятельности, которая может оказать существенное воздействие на окружающую среду - Информация, которая может позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба, возникающего в связи с угрозой здоровью людей или окружающей среде, и которой располагает государственный орган	- Государственные органы владеют и обновляют информацию, имеющую отношение к их функциям - Обязательные системы, обеспечивающие надлежащее поступление информации в государственные органы о планируемой или существующей деятельности, которая может оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду - В случае непосредственной угрозы здоровью людей или окружающей среде незамедлительное распространение всей информации, которая может помочь общественности предотвратить или смягчить последствия такой угрозы

Статья 5, пункт 2	Открытое и эффективное обеспечение доступа к экологической информации	Информация о видах и объеме экологической информации, находящейся в распоряжении государственных органов и об условиях и процедуре ее получения	- Разработать и поддерживать практические меры для обеспечения бесплатного доступа к спискам, регистрам или архивам - Поддержка официальными лицами общественности в поисках информации - Пункты связи
Статья 5, пункт 3	Обеспечение и постепенное увеличение объема имеющейся экологической информации в электронной форме	- Доклады о состоянии окружающей среды - Законодательство, связанное с окружающей средой - Политика, планы, программы и соглашения, связанные с окружающей средой - Другая информация, которая могла бы обеспечить применение национального законодательства по осуществлению Конвенции	- При условии, что такая информация уже имеется в электронном виде - Легкая доступность в электронных базах данных - Обеспечение доступа для общественности через публичные сети связи
Статья 5, пункт 4	Национальные доклады о состоянии окружающей среды	- Информация о качестве окружающей среды - Информация о нагрузках на окружающую среду	Регулярная публикация и распространение не реже одного раза в 3-4 года
Статья 5, пункт 5	Распространение национального законодательства, политических документов и международных документов, касающихся окружающей среды	- Законодательство, стратегии, политика, программы и планы действий, касающиеся окружающей среды и доклады об их осуществлении - Международные соглашения и другие значимые международные документы по вопросам, касающимся окружающей среды	Соответствующие меры в национальном законодательстве
Статья 5, пункт 6	Поощрять операторов регулярно информировать общественность о воздействии их деятельности на окружающую среду	Воздействие на окружающую среду деятельности операторов и продуктов их деятельности	- Операторы, чья деятельность имеет существенное воздействие на окружающую среду - Регулярное информирование общественности - По необходимости, в рамках добровольной системы экомаркировки и экологической экспертизы или с помощью других средств
Статья 5, пункт 7	Публиковать информацию о принятии решений по вопросам окружающей среды, работе с общественностью в соответствии с Конвенцией и о выполнении государственных функций, связанных с окружающей средой	- Факты и анализ фактов, касающихся основных предложений по политике в области охраны окружающей среды - Пояснительный материал по работе с общественностью согласно Конвенции - Информация о выполнении государственных функций и о предоставлении государственных услуг, связанных с окружающей средой	
Статья 5, пункт 8	Развивать механизмы распространения среди потребителей информации о продуктах, которая имеет отношение к окружающей среде	Информация о продуктах, имеющая отношение к окружающей среде	Достаточный объем информации для обеспечения потребителям возможности производить обоснованный экологический выбор
Статья 5, пункт 9	Постепенно создавать доступную общенациональную систему регистров выбросов и переноса загрязнителей	Введение, выбросы и переносы определенного ряда веществ и продуктов	- Учет, в случае необходимости, международных процессов - Согласованные общенациональные системы - Структурированная, компьютеризованная и доступная для общественности база данных - Сбор на основе стандартизированной системы отчетности
Статья 5, пункт 10	Факультативные исключения, касающиеся раскрытия информации, которые перечислены в пунктах 3 и 4 статьи 4		

1. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы:

а) государственные органы располагали экологической информацией, имеющей отношение к их функциям, и обновляли ее;

Подпункт а) пункта 1 статьи 5 вменяет государственным органам в обязанность располагать и обновлять экологическую информацию, имеющую отношение к их функциям. «Экологическая информация» определена в пункте 3 статьи 2 Конвенции. Далее в данном положении уточняется вид экологической информации, которой должен располагать данный государственный орган и которую он должен обновлять в порядке выполнения своих функций. Например, водохозяйственный орган, как следует ожидать, должен иметь и обновлять информацию, касающуюся водных ресурсов, но не обязательно данные о выбросах в атмосферу.

Конвенция не дает четких указаний на предмет того, как осуществлять это требование. Однако Стороны могут рассмотреть возможность создания систем, которые обеспечивали бы регулярную передачу информации операторами, системами наблюдения, исследователями и другими лицами ответственным государственным органам. Такая передача информации поможет Сторонам выполнить требование о том, чтобы государственный орган располагал соответствующей информацией и обновлял ее. Таким образом, это требование предполагает наличие надежных систем сбора информации, как, например, той, которая предусмотрена в подпункте б) пункта 1 статьи 5. Оно также предполагает наличие надежных систем хранения информации в соответствии с практическими мерами, предусмотренными в подпункте б) (i) пункта 2 статьи 5. После создания системы поступления и хранения информации в четко структурированных файлах или регистрах государственные органы будут видеть, что эту информацию можно сразу же обновлять по получении новых отчетов от операторов и из других источников. Хорошим примером в этом плане служат данные о выбросах в атмосферу и качестве окружающего воздуха, которые обычно собираются ежедневно.

Это положение обязывает государственные органы держать и обновлять информацию, имеющую отношение к принимаемым ими решениям и предпринимаемым действиям. Требование о том, что государственный орган «владеет» информацией, на основании которой орган принимал решения, подразумевает, что этот орган также «располагает» ею в целях требований статьи 4. Право собственности на информацию не имеет отношения к вопросу о том, находится ли эта информация в распоряжении этого государственного органа, так как заявитель обязан для принятия решения государственным органом сопроводить свое заявление необходимой информацией, обосновывающей заявку. Возможное раскрытие этой информации затем регламентируется пунктами 3 и 4 статьи 4 Конвенции.

Руководство по осуществлению требования «располагать и обновлять»

- Создать систему ведения учета и отчетности для операторов
- Создать системы мониторинга с регулярной отчетностью
- Создать системы исследований с регулярной отчетностью

б) были созданы обязательные системы для обеспечения надлежащего поступления в государственные органы информации о планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду;

Подпункт б) пункта 1 статьи 5 предусматривает создание обязательных систем, которые обеспечивали бы надлежащее поступление информации в государственные органы. Эта информация касается планируемой и осуществляемой деятельности, которая в принципе способна оказать «значительное воздействие» на окружающую среду. Статья 6 также охватывает деятельность, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду, причем это воздействие может быть, как положительным, так и вредным (см. [анализ термина «значительное воздействие» в комментариях к пункту 1 статьи 6.](#))

Для реализации этого положения Стороны могут возложить на государственные или частные субъекты различные обязательства. Одним из способов осуществления этого положения является разработка обязательных программ мониторинга и исследований. Другой способ – создание обязательных систем самостоятельного локального мониторинга и ведения производственного учета данных, касающихся, в частности, выбросов в атмосферу и сбросов в воду и размещения отходов.

Правительства зачастую передают функции по мониторингу специализированным агентствам, лабораториям, университетам или квазигосударственным учреждениям. По смыслу подпунктов б) или с) пункта 2 статьи 2 они будут считаться государственными органами, поскольку они удовлетворяют требованиям этой статьи.

Многие государства также требуют от предприятий осуществлять мониторинг своих собственных выбросов и другой деятельности, которая может воздействовать на окружающую среду. Возложение этого бремени на загрязнителя

соответствует принципу «загрязнитель платит», как это предусмотрено, например, в принципе 16 Декларации Рио, принятой 172 государствами, включая 108 глав государств на Саммите Земли 1992 года. Шестнадцатый принцип Декларации Рио гласит:

Национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек и использованию экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен в принципе покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование²²³.

Предприятиям может быть вменено в обязанность вести учет данных мониторинга и периодически передавать эту информацию соответствующему государственному органу. Например, в Беларуси Министерство статистики и анализа собирает информацию о выбросах, сбросах, размещении отходов и мерах по охране окружающей среды, которую ему направляют предприятия. Закон предусматривает, что такую информацию должны направлять все предприятия и учреждения независимо от формы собственности.

Дополнительным источником является информация, которую частные предприятия обязаны представлять государственным органам в рамках системы выдачи и обновления лицензий. В своих выводах по сообщению АССС/С/2005/15 (Румыния) Комитет по вопросам соблюдения установил, что подпункты а) и b) пункта 1 статьи 5 совместно требуют, как минимум, чтобы соответствующие государственные органы держали и обновляли весь объем исследований по ОВОС, включая конкретные методологии оценки и моделирования, используемые при их подготовке²²⁴.

Элементы возможных систем поступления информации в государственные органы

- Государственные органы обеспечивают мониторинг выбросов и качества окружающей среды.
- Государственные органы осуществляют исследования в области окружающей среды.
- Операторы осуществляют регулярный мониторинг выбросов
- Операторы ведут учет данных мониторинга своих выбросов
- Операторы направляют данные мониторинга выбросов в государственные органы.
- Государственные органы ведут учет и обновляют представленную информацию в рамках процедур выдачи разрешений и лицензий, включая весь объем исследований по ОВОС.

с) в случае любой надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде, возникающей в результате деятельности человека или по причинам природного характера, вся информация, которая могла бы позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба, возникающего в связи с такой угрозой, и которой располагает государственный орган, распространялась незамедлительно и без задержки среди потенциально затрагиваемых угрозой членов общества.

Подпункт с) пункта 1 статьи 5 вменяет в обязанность государственным органам информировать общественность в случае возникновения экологических чрезвычайных ситуаций. Эта обязанность по распространению информации приводится в действие любой «надвигающейся угрозой» состоянию здоровья людей или окружающей среде. Это означает, что выполнение требования о немедленном распространении информации не должно ставиться в зависимость от нанесения фактического ущерба. Конвенция не проводит различия между угрозой, вызываемой деятельностью человека, или угрозой, обусловленной природными явлениями: и той, и другой придается одинаковое значение. Конвенция также придает одинаковое значение тому, является ли объектом угрозы здоровье человека или окружающая среда.

Согласно Конвенции, информация, которую должны разглашать государственные органы, включает всю информацию, которая может помочь общественности принять меры по предотвращению или снижению последствий ущерба, который может возникнуть в связи с такими угрозами. Информация, позволяющая общественности принять такие превентивные меры или меры по смягчению, могут, в частности, включать рекомендации в области безопасности, прогнозы о том, как может развиваться угроза, результаты обследований и отчетность о принятых восстановительных и превентивных мерах.



© Shutterstock

Международное законодательство и законодательство ЕС, касающееся промышленных аварий

Экологические чрезвычайные ситуации, вызванные промышленными авариями и опасными веществами, как, например, на Чернобыльской атомной электростанции в Украине и на химических заводах в Бхопале, Индия, и Севесо, Италия, привлекли внимание к потребности общественности знать о крупных авариях, от которых она может пострадать.

На международном уровне Конвенция ЕЭК о промышленных авариях включает положения о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию. Пункт 1 статьи 9 требует, чтобы Стороны обеспечивали доступ общественности к надлежащей информации, включая определенный минимальный перечень информации, в районах, которые могут быть затронуты промышленными авариями, обусловленными опасной деятельностью. Пункт 2 статьи 9 предусматривает, что Сторона происхождения должна предоставлять общественности в районах, которые могут быть подвержены опасности, возможность принимать участие в соответствующих процедурах по предотвращению и обеспечению готовности; общественности затронутой Стороны должна быть предоставлена равная возможность, что и общественности Стороны происхождения. Пункт 3 статьи 9 требует, чтобы Стороны предоставляли доступ к правосудию физическим или юридическим лицам, которые испытывают или могут испытать на себе вредное трансграничное воздействие промышленной аварии, этот доступ к правосудию должен быть равнозначен доступу, который имеют лица, находящиеся в пределах действия их собственной юрисдикции.

На уровне ЕС после аварии в Севесо в 1976 году был принят ряд директив об опасности крупных аварий, обусловленных некоторыми видами промышленной деятельности, и о тех, которые обусловлены опасными веществами, начиная с Директивы 82/501/ЕЕС (Директива Севесо), которая была заменена Директивой Совета Европы 96/82/ЕЕС (Директива Севесо II), которая, в свою очередь, была расширена Директивой 2003/105/ЕС²²⁵. 4 июля 2012 года после пересмотра Директивы Севесо II была принята Директива 2012/18/ЕС (Директива Севесо III), которая вступила в силу 13 августа 2012 года²²⁶.

Пункт 1 статьи 14 Директивы Севесо III предусматривает требование о постоянном предоставлении общественности определенной информации. Приложение V к Директиве указывает, какого рода информация должна предоставляться. Сюда входит «общая информация о том, как заинтересованная общественность будет получать предупреждения в случае необходимости» и «соответствующая информация о надлежащем поведении в случае крупной аварии или указание о том, где можно получить такую информацию в электронном виде». Кроме того, пункт 2 статьи 14 предписывает, что все лица, которые могут попасть под воздействие крупных аварий, возникающих на так называемых предприятиях высокого уровня риска, должны регулярно получать четкую и понятную информацию о мерах безопасности и о правилах поведения в случае крупной аварии. Информация должна включать, как минимум, информацию, изложенную в Приложении V. Пункт 1 статьи 15 требует, чтобы заинтересованная общественность имела возможность на ранней стадии высказывать свое мнение о планировании новых предприятий высокого уровня риска, о значительных изменениях существующих предприятий и о новом развитии промышленных территорий вблизи существующих предприятий, которое может увеличить риск или последствия от опасной аварии. Пункт 5 статьи 12 требует, чтобы общественность имела возможность на раннем этапе высказывать свое мнение относительно планов спасательных действий.

В Конвенции уделяется приоритетное значение оперативному распространению информации, что может спасти жизнь людей и предотвратить нанесение ущерба окружающей среде. Государственные органы должны распространять такую информацию без задержек. Незамедлительное распространение может помочь спасти жизнь людей и предотвратить ущерб в ситуациях, обусловленных неминуемой угрозой состоянию здоровья людей или окружающей среде. В 1998 году ЕСПЧ рассматривал дело по данному вопросу. Правительство соответствующей страны не позаботилось раскрыть существенную необходимую информацию, которая помогла бы гражданам оценить опасность, которой могли бы подвергнуться они сами и их семьи, если бы они продолжали жить в городе, который был особенно подвержен опасности аварий на местном заводе по производству удобрений²²⁷. Суд вынес решение, что вследствие несвоевременного предоставления информации государство не выполнило свои обязательства по обеспечению права истца на уважение его личной и семейной жизни²²⁸.

Руководство по незамедлительному распространению в случае непосредственной угрозы

- Обязательство, вызванное любой *непосредственной угрозой* здоровью людей или окружающей среде, – не следует дожидаться причинения ущерба, чтобы немедленно приступить к распространению необходимой информации.
- Распространение без промедления.
- Предоставление всей информации, которая могла бы позволить общественности предпринять меры по предотвращению или снижению ущерба.
- Как минимум, распространение среди всех представителей общественности, которые могут быть затронуты непосредственной угрозой.
- Для обеспечения выполнения:
 - Определить, какой государственный орган ответственен за распространение какой информации в определенных обстоятельствах.
 - Потребовать от государственных органов, особенно на местном уровне, разработать план действий в чрезвычайной ситуации.
 - Разработать систему оповещения местных органов власти, больниц, пожарных частей и служб неотложной медицинской помощи, которые могут быть немедленно задействованы.
 - Разработать систему незамедлительного оповещения общественности, в том числе посредством радио, газет, телевидения и системы публичного оповещения.
 - Проводить тренинги персонала служб экстренной помощи, особенно по вопросам обращения с опасными веществами.

Конвенция устанавливает минимальное обязательство по распространению информации среди представителей общественности, которые могут быть затронуты непосредственной угрозой, хотя, кроме этого, государственные органы могут распространять эту информацию так широко, как они считают необходимым. В некоторых случаях представители общественности, которые могут быть затронуты, могут включать всю страну, в других случаях они

включать общественность из соседних стран, а в некоторых случаях это может быть более локальное оповещение, ограниченное конкретным районом. Использование слова «может» означает, что если есть разумная вероятность того, что представители общественности могут пострадать, тогда государственный орган обязан информировать их.

Для облегчения осуществления этого положения Стороны могут установить, какой государственный орган должен отвечать за распространение какого вида информации и в каких обстоятельствах. Стороны могут создать систему аварийной связи, которая может быть использована в этих условиях. Например, в Беларуси, ответственность за распространение экологической информации в случае возникновения чрезвычайных ситуаций возлагается на Министерство по чрезвычайным ситуациям. Центр радиационного контроля и мониторинга окружающей среды располагает системой раннего оповещения и контроля в случае чрезвычайной ситуации и отвечает за доведение этой информации до сведения правительства и общественности. Для распространения некоторых видов информации лучше всего подходят местные органы.

Руководство по осуществлению требований пункта 1 статьи 5

- *Государственным органам нужна надежная система сбора и обновления экологической информации.* Информация может собираться и обновляться на основании четких требований и процедур мониторинга, ведения учета и отчетности, как частными предприятиями, так и государственными ведомствами.
- *Государственные органы должны располагать экологической информацией.* Они могут сделать это с помощью структурированных систем регистров, архивов и списков.
- *Государственным органам нужна система незамедлительного распространения информации в случае чрезвычайных ситуаций.* Эта мера может быть осуществлена в рамках установленного порядка распространения информации по радио, в газетах и по телевидению, а также непосредственно среди медицинского персонала скорой помощи и должностных лиц местных органов управления.

2. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в рамках национального законодательства процедуры представления экологической информации государственными органами общественности были понятными и экологическая информация была легко доступной путем, среди прочего:

Опыт показывает, что простой факт наличия закона или правил, обеспечивающих доступ общественности к информации, отнюдь не гарантирует доступа на практике. Пункт 2 статьи 5 возлагает на Стороны обязательство обеспечивать, чтобы в тех случаях, когда государственные органы предоставляют в распоряжение представителей общественности информацию, они делали это открыто и следили за тем, чтобы эта информация была действительно доступной.

От Сторон требуется выполнять это положение «в рамках национального законодательства». Прежде всего, это значит, что Стороны должны перенести обязательства и механизмы, установленные в пункте 2 статьи 5, в свое национальное законодательство. Это также означает, что Стороны имеют определенную гибкость в плане того, каким образом выполнять данное положение в соответствии с собственной национальной законодательной базой. Пункт 2 статьи 5 устанавливает некоторые конкретные механизмы, позволяющие обеспечить открытость и эффективный доступ к информации – структурно все это может несколько отличаться в зависимости от системы национального законодательства.

Требование открытости способа обеспечения доступа к информации означает, что общественность может четко проследить путь экологической информации, понять ее происхождение, критерии, на основе которых осуществлялся сбор, хранение и распространение информации, а также пути ее получения. Пункт 2 статьи 5 строится, таким образом, на пункте 1 статьи 3, который предусматривает, что Стороны разрабатывают и поддерживают четкую и открытую структуру для осуществления Конвенции, и на пункте 2 статьи 3, который содержит требование об оказании официальными лицами помощи общественности в обеспечении доступа к информации.

Обязанность по раскрытию информации, предусмотренная в общем праве

Законодательные системы некоторых Сторон Орхусской конвенции налагают на государственные органы обязанность раскрывать общественности информацию, которая может иметь отношение к определенной процедуре принятия решений. Эта обязанность не зависит от каких-либо процедурных обязательств, которые могут подпадать под действие закона, связанного с определенной процедурой, такой как процедура ОВОС. В Соединенном Королевстве Апелляционный суд постановил, что непредставление докладов, которыми располагал государственный орган и содержащих информацию о прогнозируемых выбросах цементного завода, который планировал изменить свои процессы, включив сжигание отработанных шин, привело к тому, что общественность пребывала в неведении до момента предоставления агентством разрешения, касающегося всего объема низкого уровня пылевого загрязнения, и возможного воздействия на окружающую среду. Суд посчитал, что такая информация была потенциально существенна для решения агентства и для представителей общественности, желающих на это повлиять. Суд постановил, что непредставление агентством этой информации на тот момент являлось нарушением обязанности по раскрытию информации, предусмотренной обязанностью справедливости англосаксонской системы²²⁹.

«Легкодоступный» означает, что имеющиеся информационные системы должны выходить за рамки простого предоставления доступа к информации общественности. Данные, базы данных и документы могут считаться легкодоступными, когда, например, общественность может осуществлять в них поиск конкретной информации, или когда общественность имеет легкий доступ благодаря удобным часам работы, расположению, оборудованию, такому как копировальные аппараты и т.д. Например, природоохранный орган в городе Корк, Ирландия, одалживает копии больших документов для обеспечения легкого доступа представителям общественности. Кроме физической доступности, требование о «легкой доступности» означает, что информация должна быть доступной для общественности с точки зрения формата, языка и уровня технической детализации.

Легкодоступность – вопрос языка

В связи с обеспокоенностью тем, что иногда оценки воздействия на окружающую и социальную среду предоставлялись только на английском языке с переводом лишь нетехнического резюме, Европейский банк реконструкции и развития, начиная с середины 90-х годов, потребовал, чтобы весь объем оценки воздействия на окружающую и социальную среду предоставлялся на местном языке. Это обеспечивает более значимое участие общественности, поскольку местное население, которое может попасть под воздействие проекта, таким образом, может прочесть весь документ, а не просто его техническое резюме.

Электронные средства информации и Орхусская конвенция

Конвенция уделяет особое внимание новым формам информации, включая электронную информацию. Это упоминается в преамбуле, в статье 3 об общих положениях и в статьях 4 и 5 о доступе к информации. Конвенция принимает во внимание изменения, происходящие в сфере информационных технологий, особенно, смещение в сторону электронных форм информации, и способность передачи информации посредством Интернета и других систем. Своим Решением I/6 Совещание Сторон создало Целевую группу по электронным средствам информации, мандат которой был расширен решениями II/3 и III/4. В приложении к решению II/3 даны рекомендации, подготовленные Целевой группой, относительно более эффективного использования электронных средств информации для обеспечения доступа общественности к экологической информации. На своем четвертом заседании Совещание Сторон приняло решение расширить объем работы Целевой группы по электронным средствам информации и переименовало эту группу в Целевую группу по доступу к информации²³⁰ ([более подробно о компетенции Целевой группы см. вставку в комментариях к статье 4](#)).

Следующие положения пункта 2 статьи 5 устанавливают определенные требования в отношении того, каким образом Стороны должны обеспечивать открытость и легкодоступность экологической информации. В Конвенции эти требования рассматриваются в качестве минимальных; фраза «среди прочего» означает, что Стороны могут предусмотреть любые дополнительные механизмы, которые они сочтут необходимыми или желательными для обеспечения открытости и легкодоступности.

а) предоставления общественности достаточной информации о виде и охвате экологической информации, находящейся в распоряжении соответствующих государственных органов, и об основных условиях, определяющих возможность предоставления такой информации и доступа к ней и о процессе ее получения;

Подпункт а) пункта 2 статьи 5 предоставляет пример одного из видов информации, о которой говорится в этой статье. Пункт 2 статьи 5 охватывает не только экологическую информацию, но и информацию о том, как лучше всего получить доступ к экологической информации. Такой тип информации, а именно, информация об информации иногда называется «метаинформацией». У общественности улучшится доступ к экологической информации, если она знает, какой вид информации имеется, где эта информация находится, критерии для ее получения, если таковые предусмотрены, и процедуры ее получения. Согласно Конвенции, такая информация должна быть «достаточной» или достаточно полной с тем, чтобы облегчить эффективный доступ общественности к такой информации.

Государственные органы должны предоставлять достаточные сведения об основных условиях и процедурах получения экологической информации. Это может быть сделано с помощью информационных бюллетеней, объявлений в правительственных изданиях, объявлений на правительственных вебсайтах, по открытым каналам теле- или радиовещания или же с помощью включения соответствующих разделов в каталоги экологической информации, как указано в нижеприведенной вставке.

Информация об информации («метаинформация»)

Веб сайт ЕАОС предоставляет большой объем скачиваемой информации по окружающей среде Европы²³¹. Под каждым блоком данных предоставляется соответствующая метаинформация. Например, для блока данных по мониторингу углеродных выбросов от пассажирского автотранспорта (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-6>), представлена следующая метаинформация (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-6#tab-metadata>).

Раздел 10 Федерального закона Австрии об экологической информации возлагает на федеральное министерство окружающей среды обязанность по ведению каталога экологических данных для информирования общественности. В целях облегчения поиска экологической информации был составлен национальный каталог экологических данных. Национальный каталог представляет собой компьютерную базу данных, которая открыта для общественности с 1995 года. В ней можно найти информацию о том, какое ведомство располагает какими экологическими данными, а также другую полезную информацию, относящуюся к вопросам окружающей среды. Эта база данных доступна через систему Интернет.

б) организации и осуществления таких практических мер, как:

В подпункте б) пункта 2 более подробно определяется открытость и эффективность с точки зрения практических мер по обеспечению доступа к информации. Конвенция обязывает Стороны принимать и осуществлять соответствующие практические меры. Это может включать массу вариантов, таких как подготовка общедоступных списков, регистров или архивов, поддержка общественности и выделение пунктов связи. Они имеют целью содействовать доступу, как к самой информации, так и к информации о том, как получить нужную информацию, упомянутую в подпункте а) пункта 2 выше. Подпункт б) пункта 2 включает примеры практических мер, которые Стороны, возможно, сочтут полезными в процессе осуществления этого положения.

и) обеспечение для общественности доступности списков, регистров или архивов;

Конвенция предусматривает общедоступные списки, регистры и архивы в качестве примера того, как та или иная Сторона может выполнить требование, касающееся организации и осуществления практических мер по обеспечению доступа к экологической информации и информации о том, где найти нужную информацию.

Одним из способов, с помощью которых страны могут организовать такие практические меры по обеспечению доступа к информации заключается в использовании списков, регистров или архивов. В системах различных стран слова «списки», «регистры» и «архивы» зачастую взаимозаменяемы. Форма списка, регистра или архива может различаться. В некоторых случаях это может быть традиционный экземпляр на бумажном носителе, находящийся, например, в библиотеке; в других случаях это может быть компьютерная база данных в электронной форме.

Списки, регистры и архивы могут использоваться для компиляции информации, представленной из частных источников или собранных у правительственных органов. Они могут также оказаться полезными как для общественности, так и для государственных органов. Когда какой-либо представитель общественности имеет возможность просмотреть список, регистр или архив, он может более точно сориентироваться, какую информацию запрашивать. Это дает возможность сэкономить время, облегчить работу по рассмотрению информационных

запросов и снизить расходы. Страны располагают самыми различными видами регистров, списков и архивов, содержащих экологическую информацию. Создавать централизованную систему хранения государственных регистров, списков и архивов в рамках всей страны нет необходимости – их можно хранить в местных библиотеках или офисах местных органов управления.

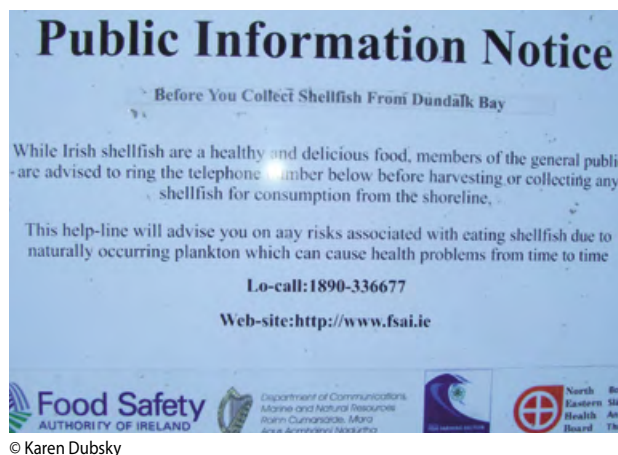
Регистры, списки и архивы могут содержать фактическую экологическую информацию или ссылки на существующие документы с такой информацией и на то, где их можно найти. В качестве примера первого случая можно привести, что в Соединенном Королевстве существует хорошо развитая система «общедоступных регистров», содержащих информацию по широкому кругу вопросов, таких, как заявки на осуществление планируемой деятельности, списки бездомных собак и документы с оценкой пестицидов. Под регистрами понимаются информационные файлы, созданные в порядке реализации конкретных актов законодательства, в которых указывается характер информации, подлежащей предоставлению в распоряжение общественности, и обычное место, в котором она находится. Такая информация зачастую хранится в виде отпечатанной на бумаге копии. Обычно регистр хранится в служебном помещении, открытом для доступа общественности в обычные часы работы. За определенную плату можно получить его копии. Некоторые регистры состоят из компьютерных файлов. В этом случае для получения доступа к файлам может понадобиться специалист, который имеет доступ к ним, и, возможно, какие-то еще предварительные шаги, однако все большее и большее количество общедоступной информации есть в Интернете, позволяющем получить доступ к информации в любой стране. В качестве примера второго случая укажем, что Польша ведет регистр всех документов, содержащих экологическую информацию, и указание того, где их можно найти.

Отдельные общедоступные регистры в Соединенном Королевстве

- Регистр заявлений на высвобождение или размещение на рынке генетически измененных организмов
- Документы с оценкой пестицидов
- Регистр обязательных уведомлений, касающихся пестицидов
- Регистр планируемой деятельности
- Регистр комплексного контроля за загрязнением
- Местный регистр контроля за загрязнением воздуха
- Регистр согласований (разрешений), касающихся опасных веществ
- Регистр объектов, содержащих не менее 25 тонн опасных веществ
- Регистр радиоактивных веществ
- Регистр уведомлений о планируемой обработке деревьев на охраняемых территориях
- Регистр качества питьевой воды
- Регистр лицензий на захоронение в море
- Карты районов, чувствительных к нитратам
- Регистр промышленных стоков
- Регистр качества воды
- Карты с указанием пресноводных лимитов рек
- Регистр лицензий на обращение с отходами

Списки, регистры и архивы могут также содержать все документы, относящиеся к какому-то конкретному случаю. Они могут содержать подборки документов, относящихся к процессу принятия решений, включая проекты, анализы базового состояния, замечания общественности, альтернативные предложения, промежуточные решения и протоколы любых совещаний. Например, министерство по охране окружающей среды может вести общедоступный регистр или архив со всей документацией, относящейся к соответствующей процедуре ОВОС или выдаче лицензий. Такая мера способствовала бы выполнению требований пункта 6 статьи 6, в соответствии с которыми государственные органы должны разрешать общественности знакомиться со всей информацией, относящейся к процессу принятия решений. Это также позволило бы вести учет решений в связи с делами по рассмотрению жалоб, в соответствии со статьей 9, касающейся доступа к правосудию.

Списки, регистры и архивы могут быть доступны общественности, благодаря различным способам. Например, в городе Шкодер, Албания, специальная система информационных плакатов, которыми ведают муниципалитеты и региональные агентства по окружающей среде, позволяет регулярно и общедоступно размещать информацию об экологических разрешениях, заявлениях на получение разрешений, документации по ОВОС и по СЭО.



© Karen Dubsky

ii) установление обязанности для должностных лиц оказывать поддержку общественности в получении доступа к информации в соответствии с настоящей Конвенцией; и

Второй вид практических мер по обеспечению эффективного доступа к информации заключается в обеспечении поддержки общественности, запрашивающей информацию, со стороны должностных лиц государственных органов. Это положение является примером того, как выполняется обязательство по пунктам 2 и 3 статьи 3, предусматривающим обеспечение ориентации общественности в получении доступа к информации. Стороны могут также обязать государственные органы оказывать представителям общественности помощь, в случае необходимости, в составлении или уточнении их запросов.

Все больше информации становится доступной через Интернет и информационные центры, где экологическую информацию можно найти в форме структурированных баз данных. Однако государственные органы должны более внимательно подходить к потребностям представителей общественности, которым может понадобиться дополнительная помощь, таким как пожилые и безграмотные люди, бедные и другие.

Во многих случаях Стороны могут счесть целесообразным не просто обязать государственные органы оказывать общественности помощь, а сделать в этом плане больше. Стороны также могут обеспечить подготовку государственных служащих по тематике законов и положений, регламентирующих доступ к информации, в том числе по принципам правильного применения любых исключений по раскрытию информации и способов обеспечения своевременного, открытого и эффективного доступа общественности к информации.

iii) выделение пунктов связи; и

Конечная практическая мера, предусмотренная Конвенцией, заключается в том, что государственные органы должны выделить соответствующие пункты связи с целью облегчить доступ общественности к информации. Такие пункты связи особенно полезны в том случае, когда многие люди заинтересованы в получении информации. Выделенный государством офис или отдельный пункт связи позволит облегчить и ускорить процесс доступа к информации представителей общественности. Например, Общий административный кодекс Грузии обязывает государственные органы назначать определенных государственных должностных лиц в качестве контактных лиц для заявителей, подающих просьбы о предоставлении информации.

Размышляя о том, как осуществить это положение, Стороны могут рассмотреть возможность выделения отдельных пунктов связи в конкретных случаях, таких, как процедура ОВОС, процесс выдачи разрешений или нормотворческая деятельность. Некоторые страны требуют, чтобы каждый раз, когда государственный орган дает уведомление о каком-либо процессе, который дает общественности возможность принять в нем участие, таком как выдача лицензии или проведение ОВОС, в уведомлении указывался в целях облегчения доступа к информации соответствующий пункт связи. Пункт 2 статьи 6, касающийся участия общественности, требует обязательного включения в уведомление данных о государственном органе, в котором можно получить информацию.

В целом, эффективным способом создания таких пунктов связи является использование конкретных информационных служб или офисов, занимающихся экологической информацией. Например, правительственная служба экологической информации Ирландии (ЕНФО) была трансформирована из единственного информационного центра, работающего без предварительной записи, в национальную службу экологической информации с выделенным под публичную библиотеку помещением под названием «ENFOpoints», где люди могут получить доступ к широкому спектру информации, также был создан специальный вебсайт (www.askaboutireland.ie).

В 2004 году в рамках Министерства окружающей среды Эстонии был создан Центр экологической информации. Другие Стороны Конвенции работали в сотрудничестве с международными организациями над созданием «Орхусских центров» во всех странах ([см. вставку в комментариях к пункту 3 статьи 3](#)).

с) бесплатного предоставления доступа к содержащейся в списках, регистрах или архивах экологической информации в соответствии с подпунктом b) (i) выше.

Затронутый в подпункте с) пункта 2 статьи 5 вопрос, касающийся расходов, позволяет Сторонам лучше уяснить для себя, что означает открытый и эффективный доступ к информации. Конвенция возлагает на государственные органы обязанность предоставлять бесплатный доступ к экологической информации, содержащейся в списках, регистрах или архивах. В соответствии с пунктом 8 статьи 4, государственным органам разрешается устанавливать разумную плату за предоставление информации. Однако в подпункте с) пункта 2 статьи 5 четко устанавливается, что государственные органы не должны брать плату за ознакомление с информацией, содержащейся в общедоступных списках, регистрах или архивах.

3. Каждая Сторона обеспечивает постепенное увеличение объема экологической информации в электронных базах данных, являющихся легкодоступными для общественности через публичные сети связи. Доступная в такой форме информация должна включать:

Пункт 3 статьи 5 обязывает Стороны активизировать работу по сбору и распространению информации с использованием электронных информационных систем. Изменения в информационной технологии кардинальным образом изменили систему сбора, хранения, передачи и доступа к информации государственными органами и общественностью. Эти изменения нашли отражение и в Конвенции, которая обязывает Стороны принимать меры по обеспечению доступа к экологической информации в электронной форме. При осуществлении этого положения Стороны должны четко исходить из того, что они обязаны обеспечивать постепенное увеличение объема экологической информации в электронных базах данных, хотя они имеют возможность гибко подходить к определению того, кто будет заниматься этим процессом, сроков соблюдения этого обязательства и конфигурации электронных баз данных. Конвенция предусматривает, что после создания электронных баз данных Стороны обязаны сделать их легкодоступными для общественности.

Варианты создания электронных баз данных

Конвенция предусматривает, что электронные базы данных должны быть легкодоступны для общественности. Стороны могут рассмотреть различные способы выполнения этого требования, в том числе следующие:

- Используя телекоммуникационные сети связи, о которых говорится в пункте 3 статьи 5, в целях обеспечения прямого доступа общественности к базам данных, не прибегая к помощи специалиста государственного органа.
- Создание специальных баз данных, позволяющих общественности осуществлять поиск определенной информации при помощи электронных средств.
- Создание баз данных, в которых с помощью структурированных индивидуальных запросов можно найти информацию в разбивке по многочисленным категориям, таким, как вид загрязняющего вещества, биологический вид, регион страны и т.д.
- Создание интегрированных баз данных: хотя экологическая информация весьма взаимосвязана, тем не менее, она зачастую собирается с помощью несвязанных друг с другом средств. Базы данных можно было бы объединить в сеть, что позволило бы производить поиск в большем массиве информации.

Ряд Сторон Орхусской конвенции, включая Азербайджан, Албанию, Армению, Беларусь, Боснию и Герцеговину, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Республику Молдова, Сербию, Таджикистан, Туркменистан и Черногорию, внесли свой вклад в реализацию пункта 3 статьи 5 посредством участия в создании Общественных центров экологической информации или Орхусских центров. В этих центрах используются электронные средства информации, такие как вебсайты, базы данных и электронные сервера рассылки, которые делают экологическую информацию более легкодоступной для общественности. Экологическая информация, размещенная некоторыми центрами в сети Интернет, включает в себя национальные и региональные доклады о состоянии окружающей среды, различные международные, национальные и местные законодательные и политические документы и другие публикации, связанные с окружающей средой. ([Дополнительную информацию об Орхусских центрах можно найти выше в комментариях к пункту 3 статьи 3](#)).

Закон Польши требует, чтобы в общественных местах имелись компьютеры, например в публичной библиотеке, так чтобы представители общественности могли получать доступ к экологической информации. Однако доступность такого ресурса не должна использоваться для того, чтобы государственные органы могли отказывать просьбам представителей общественности об оказании им личной помощи, в частности, если представитель общественности испытывает сложности в работе с компьютером для поиска информации.

Немецкий экологический информационный портал PortalU®

Экологическая информация поступает из многочисленных источников и хранится различными государственными органами. Она может значительно различаться как по содержанию, так и по форме. Немецкий экологический информационный портал PortalU® (www.portalu.de), запущенный в работу в 2006 году, представляет собой инструмент, направленный на координацию самого разного характера экологической информации, доступной в Интернете. Основная цель PortalU® – улучшить доступ к экологической информации, которая хранится в государственных органах Германии или собирается для них. Он предназначен быть единым веб-порталом публичной экологической информации в Германии. На сегодняшний день здесь имеется более 3 миллионов веб-страниц и около 500 000 входов в базы данных государственных органов, к которым можно получить доступ из примерно 350 публичных учреждений и организаций национального уровня, уровня федеральных земель и муниципального уровня. Бесплатный доступ к portalu имеют как эксперты в области охраны окружающей среды, так и широкая общественность.

Важно отметить, что электронные варианты не заменяют других форм той же информации, поскольку компьютерные и открытые телекоммуникационные сети не всегда легкодоступны для всех представителей общественности в каждой стране. Полная замена традиционных форм хранения информации вряд ли будет соответствовать требованию о том, что информация должна быть в легкодоступной для общественности форме, по крайней мере, в ближайшее время. Однако для тех представителей общественности, у которых есть доступ к Интернету через свои персональные компьютеры или через общедоступные компьютеры в библиотеках или информационных центрах, электронные базы данных обеспечивают быстрый и эффективный способ поиска и нахождения нужной экологической информации, причем в любое время и из любого места. И хотя изначально для государственного органа электронные базы данных могут быть относительно дорогими, все же впоследствии они оправдают себя с точки зрения сэкономленного времени и средств, причем не только в части ответа на информационные запросы, но и в части информационного обеспечения самого государственного органа в его работе по осуществлению и обеспечению соблюдения.

В Конвенции перечисляются конкретные виды информации, которые, по возможности, должны быть доступны в электронной форме. Использование в этом положении слов «должна включать» вместо «включает» означает, что Конвенция не требует от Сторон делать именно так, а скорее побуждает их к этому. Применение слова «включать» означает, что Стороны могут дополнять в этот список, если они считают целесообразным, иную экологическую информацию.

а) доклады о состоянии окружающей среды, упоминаемые в пункте 4 ниже;

Согласно подпункту а) пункта 3 Стороны должны обеспечить, чтобы доклады о состоянии окружающей среды, требуемые в пункте 4, также постепенно становились доступными в электронных базах данных. Поскольку доклады о состоянии окружающей среды в электронной форме уже существуют во многих странах, это будет в основном означать включение этих докладов в те виды баз данных, которые являются общественно доступными. Электронная форма базы данных позволит как общественности, так и государственным органам облегчить поиск конкретной информации, которую они могут использовать для составления подборок из докладов о состоянии окружающей среды сравнительной информации о состоянии окружающей среды за различные периоды времени.

б) тексты законодательных актов по вопросам окружающей среды или имеющим к ней отношения;

Согласно подпункту б) пункта 3, Стороны должны постепенно обеспечивать наличие в электронных базах данных текстов законодательных актов по вопросам окружающей среды или имеющим к ней отношение. Законодательство зачастую является одним из первых информационных элементов, которые выводятся на открытые вебсайты министерства для общественного доступа. Например, в Министерстве окружающей среды и энергетик Дании есть общедоступный вебсайт, в котором можно найти широкий круг документов, включая и законодательные акты. В Чешской Республике, Венгрии и Польше министерства и парламенты обеспечивают доступ к текстам проектов законодательных актов, международных договоров и законов с помощью электронных средств. Стороны, возможно, пожелают воспользоваться преимуществами информационной Интернет-услуги по экологическому законодательству (www.ecolex.org), известной под названием ЭКОЛЕКС, которая обеспечивается ЮНЕП в сотрудничестве с МСОП и Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Организации Объединенных Наций (ФАО). Ее цель – создать потенциал по всему миру путем обеспечения наиболее всестороннего глобального источника информации по экологическому законодательству. База данных ЭКОЛЕКС включает информацию по договорам, международному «мягкому» праву и другим документам, не имеющим обязательной юридической силы и касающимся политики и технических руководств, по национальному законодательству, судебным постановлениям, а также публикациям по правовой и политической тематикам. Пользователи имеют прямой доступ к резюме и указателям по каждому документу, а также к полным текстам большей части информации²³².

с) в соответствующих случаях, документы по вопросам политики, планы и программы в области окружающей среды или относящимся к ней, а также природоохранные соглашения; и

Согласно подпункту с) пункта 3 Стороны должны в соответствующих случаях обеспечить наличие в электронных базах данных документов по вопросам политики, планов и программ в области окружающей среды или смежных областях. Здесь слова «в соответствующих случаях» означают, что Стороны могут гибче подходить к определению того, какие документы по вопросам политики, планы и программы будут наиболее полезны в общедоступных электронных базах данных в связи с заинтересованностью общественности в ознакомлении с ними. Например, это может быть весьма полезным средством для осуществления статьи 7, касающейся участия общественности в процессе принятия решений по планам, программам и политике. Весьма важно, чтобы информация о существующих планах,

программах и политике была легкодоступной для общественности и государственных органов, в особенности в тех случаях, когда нужно высказать замечания по предложениям.

Политика, планы и программы могут иметь международное, региональное, национальное или местное значение. Как и законодательство, эти документы относятся к числу тех, которые раскрываются правительственными министерствами в электронном формате на вебсайтах.

Кроме того, в подпункте с) пункта 3 требуется, чтобы в соответствующих случаях в электронные базы данных постепенно включались и «природоохранные соглашения». Эти соглашения включают как договоры между странами и пакты, так и договоры между правительством и одним или несколькими частными предприятиями или промышленными группами (см. [комментарий к подпункту b\) пункта 3 статьи 2](#)). Например, в Нидерландах применяются природоохранные соглашения между государством и частным сектором. Этот вид природоохранных соглашений зачастую представляет собой добровольное соглашение, предусматривающее содействие со стороны промышленности в плане соблюдения определенных нормативов выбросов в обмен на менее строгие нормы отчетности или другие требования, предъявляемые правительством.

d) другую информацию в той степени, в которой наличие указанной информации в такой форме облегчит применение национального законодательства по осуществлению настоящей Конвенции,

Согласно подпункту d) пункта 3, Стороны должны определить другую информацию, которую можно сделать легкодоступной в электронной форме, если это будет способствовать применению национального законодательства, регламентирующего осуществление Конвенции. Например, Страна может решить, что представление предложений и других проектов документов, открытых для общественного участия согласно статьям 6, 7 и 8, будет содействовать применению национального законодательства, регламентирующего осуществление Конвенции. Следовательно, это может предполагать необходимость постепенного включения в электронные базы данных предложений по конкретным видам деятельности, планам, программам и политике, а также по правилам, имеющим непосредственную исполнительную силу, и юридически обязательным инструментам. Это положение также напоминает о том, что информационные положения Конвенции отнюдь не ограничены только текстами – они применяются также к графикам, фотографическим материалам, звукозаписям и т.д.

при условии, что такая информация уже имеется в электронной форме.

Пункт 3 статьи 5 не обязывает Стороны конвертировать информацию в электронную форму. Он только предполагает, что, если информация уже есть в электронной форме, то ее необходимо включить в общедоступные базы данных, размещенные в телекоммуникационных сетях общего пользования. На практике вышеупомянутые категории информации будут, как правило, существовать в электронной форме. Цель заключительного положения состоит в том, чтобы не налагать на государственные органы обязательства по сканированию или перепечатке написанных от руки или изложенных в устной форме сообщений со стороны общественности, а также прежних документов, которые, возможно не существовали в электронной форме.

Использование технологий электронной информации в Казахстане

В Экологическом кодексе Казахстана 2007 года приводится подробный список экологической информации, к которой общественность должна иметь доступ посредством телекоммуникационных сетей в соответствии с требованием пункта 3 статьи 5 Конвенции. Статья 160 Экологического кодекса предписывает компетентным государственным органам предоставлять общественности посредством Интернета и других телекоммуникационных сетей следующие виды экологической информации:

- доклады о состоянии окружающей среды;
- проекты и тексты нормативных правовых актов и международных договоров по вопросам охраны окружающей среды;
- проекты и тексты документов, касающихся государственной политики в области охраны окружающей среды;
- отчеты по результатам контрольно-инспекционной и правоприменительной деятельности в области охраны окружающей среды;
- информация, отнесенная к перечню базовых услуг электронного правительства в области охраны окружающей среды.

Этот кодекс также предписывает компетентным государственным органам создавать и поддерживать общедоступные электронные регистры экологической информации.

4. Каждая Страна через регулярные интервалы, не превышающие три или четыре года, публикует и распространяет национальный доклад о состоянии окружающей среды, включая информацию о качестве окружающей среды и информацию о нагрузке на окружающую среду.

Согласно пункту 4 статьи 5, национальный доклад о состоянии окружающей среды должен издаваться через регулярные промежутки времени. Эти регулярные промежутки не должны превышать три-четыре года. Страны региона ЕЭК сочли полезным, в целях сопоставления и наблюдения за прогрессом, издавать свои доклады о состоянии окружающей среды ежегодно.

Доклады о состоянии окружающей среды должны распространяться среди общественности. Это распространение может производиться во многих формах. Например, грузинское законодательство требует, чтобы доклады о состоянии окружающей среды публиковались один раз в три года. Доклад также доступен в электронном формате на вебсайте Орхусского центра Грузии.

Конвенция требует, чтобы в доклады включалась информация, как о качестве окружающей среды, так и о нагрузке на окружающую среду. «Нагрузка на окружающую среду» может означать в контексте доклада очень много. Например, чешский доклад о состоянии окружающей среды включает информацию о причинах изменений в окружающей среде, состоянии и развитии элементов окружающей среды, последствиях экологических изменений для населения и изменениях в законодательстве и политике в области окружающей среды.

Как указывалось в [комментарии к подпункту а\) пункта 3 статьи 5](#), доклады о состоянии окружающей среды должны постепенно включаться в электронные базы данных, которые легкодоступны для общественности при условии, что эта информация уже есть в электронной форме.



© DX

5. Каждая Страна принимает в рамках своего законодательства меры с целью распространения, в частности:

Пункт 5 статьи 5, который обязывает Стороны принимать меры по распространению определенной информации, указанной ниже, выходит за рамки требований статьи 4, касающейся пассивного доступа к информации. Распространение означает активное предоставление информации общественности с помощью таких средств, как публикации, почтовые отправления или электронные сообщения. Это может также означать информирование общественности о наличии некоторых видов информации, указание, где ее можно найти и как получить полный текст экологической информации и обеспечение доступа к этой информации общественности за небольшую плату или бесплатно. Пункт 5 статьи 5 должен выполняться «в рамках своего законодательства», что дает Сторонам определенную гибкость в плане осуществления мер, которые, с одной стороны, позволяют выполнить обязательства по Конвенции, а, с другой, могут вписываться в рамки национальной правовой системы.

Пункт 5 имеет определенные сходства с требованием Конвенции, согласно которому информация о надвигающейся угрозе здоровью человека или окружающей среде должна незамедлительно распространяться среди представителей общественности, которые могут быть ею затронуты (подпункт с) пункта 1 статьи 5). Однако пункт 5 представляет собой более общее требование, касающееся распространения документов, с которыми общественность имеет право знакомиться на регулярной основе. Он касается распространения данных среди всех представителей общественности и содержит, за счет использования слов «в частности», только предварительный перечень информации, подлежащей распространению. Стороны могут включить в этот перечень любые другие виды информации, которые могут помочь им осуществить Конвенцию.

а) законодательных актов и директивных документов, таких, как стратегии, документы по вопросам политики, программы и планы действий в области окружающей среды и доклады о ходе их осуществления, подготовленные на различных уровнях государственного управления;

Подпункт а) пункта 5 обязывает Стороны разработать правовую систему распространения законодательных актов и директивных документов, которые касаются окружающей среды. Это положение следует также рассматривать в контексте статей 7 и 8, которые касаются участия общественности в разработке планов, программ, политики, законов и правил. Стороны обязаны активно распространять тексты стратегий, документы по вопросам политики, программы и планы действий, относящиеся к окружающей среде. В дополнение к текстам законодательных актов и документов по вопросам политики, Конвенция обязывает Стороны распространять доклады о ходе их осуществления. Термин «в области окружающей среды» здесь используется вместо термина «экологическая информация». Понятие «в области окружающей среды», вне всякого сомнения, включает более широкий спектр информации, такой, как информация о политике в области транспорта, энергетики, сельского хозяйства или горнодобывающей промышленности, поскольку все они, так или иначе, относятся к окружающей среде в связи с их воздействием или иными проявлениями.

Большинство стран уже публикуют законодательные акты и документы по вопросам политики в официальных правительственных изданиях, доступ к которым открыт для всех. Например, в Республике Молдова законодательные акты, президентские указы, международные акты, постановления и ордонансы правительства, а также нормативные акты министерств, ведомств и национального банка должны публиковаться в официальном журнале «Официальный монитор Республики Молдова», что указывает на их вступление в силу. Этот журнал издается на румынском и русском языках. После опубликования нормативного акта в этом журнале его содержание может раскрываться по радио и телевидению. Кроме того, решения мэров и исполнительных региональных советов, которые представляют интерес для общественности, должны распространяться с помощью средств массовой информации. В Грузии тексты законодательных актов должны публиковаться в электронном виде на веб-странице официального журнала Грузии «Законодательный бюллетень», где также имеется электронная база данных законодательных актов.

б) международных договоров, конвенций и соглашений по вопросам, касающимся окружающей среды; и

Подпункт б) пункта 5 обязывает Стороны распространять международные договоры, конвенции и соглашения по вопросам, касающимся окружающей среды. Международные договоры, конвенции и соглашения представляют собой инструменты, имеющие обязательную юридическую силу и устанавливающие обязательства между двумя или более странами. В зависимости от конституционно-правового режима конкретной страны в некоторых странах²³³ после вступления в силу обязательного к исполнению международного инструмента, Стороной которого является эта страна, этот нормативный акт приобретает немедленную и прямую силу как внутренний закон. Для других стран²³⁴ необходимо будет инкорпорировать международный инструмент через законодательство на национальном уровне, прежде чем его обязательства станут частью внутреннего законодательства. Однако выступая в качестве международного инструмента, имеющего обязательную силу для этой страны на международном уровне, важно, чтобы общественность имела доступ к его тексту.

Стандартным способом распространения международных договоров, конвенций и соглашений является их публикация в официальных правительственных вестниках. Например, статья 88 конституции Польши предусматривает, что предварительным условием вступления в силу любого закона и международного договора является его публикация.

Другим способом распространения этих документов являются электронные базы данных с доступом через Интернет, как это требуется в соответствии с подпунктом б) пункта 3 статьи 5 в тех случаях, когда такая информация уже есть в электронной форме. Финляндия, например, делает это.

с) в соответствующих случаях других важных международных документов по вопросам, касающимся окружающей среды.

Подпункт с) пункта 5 обязывает Стороны принимать меры в рамках своего национального законодательства по распространению, в соответствующих случаях, других важных международных документов по вопросам, касающимся окружающей среды. Подпункт охватывает международные документы, кроме договоров, конвенций и соглашений, которые должны быть доступны в соответствии с подпунктом б) пункта 5 выше.

В этом случае «в соответствующих случаях» означает, что Стороны могут по своему усмотрению решать вопросы о том, какие международные документы по экологическим вопросам могут наиболее эффективно способствовать выполнению обязательств по Орхусской Конвенции в силу их уместности и интереса, который они представляют для общественности. Например, какая-либо Страна может решить, что региональное соглашение, заключенное в других регионах, вряд ли подходит для активного распространения среди представителей общественности.

Международные документы по вопросам, касающимся окружающей среды, являются не только результатом международных процессов и разрабатываются не только организациями, обычно именуемыми «экологическими». Страны могут подписывать и разрабатывать множество других видов международных документов по экологическим вопросам. Например, страны, участвующие в работе в рамках ВТО, должны распространять важные документы ВТО по вопросам окружающей среды, включая соответствующие решения Органа ВТО по разрешению споров. Страны, которые участвуют в переговорах с Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития или одним из других многосторонних кредитных учреждений, должны распространять информацию о политике и займах банка, относящихся к экологическим вопросам. Широкая публикация таких документов может помочь мобилизовать общественную поддержку государствам в оказании влияния на процесс принятия решений на международном уровне, как это обсуждается в пункте 7 статьи 3.

6. Каждая Сторона поощряет операторов, деятельность которых оказывает существенное воздействие на окружающую среду, регулярно информировать общественность о воздействии их деятельности и продуктов на окружающую среду, делая это, в соответствующих случаях, в рамках использования добровольных систем экомаркировки и экологической экспертизы или с помощью других средств.

Пункт 6 касается поступления информации непосредственно от «оператора» к общественности. «Оператором» может быть частное предприятие или государственная организация, осуществляющая деятельность, которая может оказать существенное воздействие на окружающую среду. Пункт 6 обязывает Стороны поощрять этих операторов добровольно распространять информацию о воздействии их деятельности и продуктов на окружающую среду. Это положение отличается от пункта 1, который предусматривает создание обязательных систем, в соответствии с которыми операторы должны направлять информацию в государственные органы. Здесь, в случае информации, поступающей от оператора непосредственно в адрес общественности, Стороне необходимо лишь обеспечить стимулы и другие меры поощрения.

В Конвенции признается, что некоторые страны располагают добровольными системами, которые обеспечивают непосредственную передачу общественности этого вида информации. К таким системам относится «экомаркировка» или «экоэкспертиза». Конвенция предусматривает, что Стороны, возможно, пожелают принять меры по поощрению операторов распространять информацию о воздействии их деятельности и продуктов на окружающую среду через посредство таких добровольных систем. Экомаркировка представляет собой систему, включающую информацию об экологическом воздействии процесса производства данного продукта и его содержании непосредственно в маркировку. Например, некоторые компании по изготовлению косметики указывают в маркировке, что они не тестируют свою продукцию на животных. Маркировка, которая наносится на некоторые пищевые продукты, указывает, что они были произведены с помощью сельскохозяйственных методов, которые исключают использование химических пестицидов или удобрений; на некоторых моющих средствах указывается, что они не содержат фосфатов.

Экологический аудит представляет собой систему, которая дает возможность получить информацию, имеющую отношение к окружающей среде, об использованных материалах, процессах и конечной продукции данной производственной деятельности. Например, предприятие по изготовлению компьютерных чипов может провести экологическую экспертизу для определения объема и вида химических веществ в исходном материале и объема, который переходит в отходы или остается в изделиях. Системы экологического аудита зачастую помогают предприятиям лучше понять, как можно предотвратить загрязнение и более эффективно использовать свои ресурсы.



© Shutterstock

Система экологического менеджмента и аудита в ЕС

Система экологического менеджмента и аудита (EMAS) представляет собой европейскую добровольную систему для компаний и других организаций в целях проведения оценки, менеджмента и совершенствования экологических показателей. Система регулируется Регламентом (ЕС) № 1221/2009 о добровольном участии организаций в сообществе системы экологического менеджмента и аудита. Регламент (известное как EMAS III, поскольку это третий нормативный документ по этому вопросу) вступил в силу 11 января 2010 года²³⁵.

Регистрация в EMAS (осуществляется государственным органом после проверки аккредитованным/лицензированным проверяющим в области охраны окружающей среды) позволяет организации показать заинтересованным участникам, таким как потребители, регулирующие органы и граждане, что она оценивает, управляет и смягчает последствия от своей деятельности для окружающей среды. Логотип EMAS может использоваться в качестве маркетингового или торгового инструмента для информирования об экологических показателях организации.

EMAS открыта для всех типов организаций в государственном и частном секторе. Ее методология разработана таким образом, что малые и средние предприятия могут стать частью этой системы. Она также позволяет государствам-членам ЕС обеспечить регистрацию организаций из-за пределов ЕС.

Для того, чтобы иметь возможность воспользоваться преимуществами, которые предоставляет регистрация в EMAS, организация должна:

1. Проводить экологический анализ с рассмотрением всех экологических аспектов деятельности организации, ее правовой и нормативной базы и принятой практики и процедур экологического менеджмента.
2. Утвердить экологическую политику, в том числе обязательство по соблюдению всего соответствующего экологического законодательства, и стремиться к постоянному совершенствованию своих экологических показателей.
3. Внедрить систему экологического менеджмента (EMS), направленную на достижение организацией целей политики в области охраны окружающей среды, определенных руководством компании.
4. Проводить международный экологический аудит для оценки осуществления EMS и проверки соблюдения соответствующих нормативных экологических требований.
5. Подготовить экологическое заявление по осуществлению организацией экологических показателей.
6. Получить подтверждение от независимого проверяющего EMAS результатов экологического анализа, EMS, аудиторской процедуры и экологического заявления.
7. Зарегистрировать проверенное экологическое заявление в соответствующем компетентном органе EMAS и сделать его доступным общественности.
8. Использовать проверенное экологическое заявление в деятельности организации, например, для рекламы своей деятельности, для оценки поставщиков в соответствии с требованиями EMAS, отдавая предпочтение поставщикам, зарегистрированным в EMAS²³⁶.

Существует много способов для поощрения Сторонами операторов использовать существующие добровольные системы или развивать новые. Они могут разрабатывать надежную нормативную базу, которая способствует распространению информации. Они могут предлагать операторам особые стимулы, если они предоставляют эту информацию непосредственно общественности, например, послабление некоторых нормативных требований или предоставление налоговых льгот. Стороны могут способствовать дополнительной рекламе операторов, которые участвуют в программах по информированию общественности, предоставляя организациям возможности рекламировать себя в качестве экологически ответственных. Они могут также прямо включать положение о доступе общественности к информации в качестве критерия отбора для выполнения государственных заказов или участия в программах государственной помощи. Одним из принятых способов передачи оператором информации об экологических последствиях его деятельности является экологический отчет, включаемый в ежегодный финансовый отчет. Кроме того, в последние годы в таких странах, как Дания, наблюдается движение в сторону создания обязательной системы предоставления «отчета или пояснения» с целью обеспечения отчетности о социально-ответственном развитии котируемых на бирже и крупных компаний.

Другим важным способом, благодаря которому Стороны могут способствовать осуществлению данного положения, является поощрение предприятий, представляющих существенный риск с точки зрения возникновения промышленных аварий, регулярно информировать общественность о существующем риске и о мерах, которые необходимо предпринять в случае такой аварии. Это дополняет требование подпункта с) пункта 1 статьи 5, который предусматривает распространение информации в случае возникновения надвигающейся угрозы для здоровья людей или окружающей среды. Поощряя предприятия предоставлять такую информацию общественности, когда еще нет надвигающейся угрозы опасности, дает возможность общественности лучше подготовиться к такому развитию событий, если они произойдут в будущем. Например, Австрия требует от предприятий, представляющих серьезную опасность промышленной аварии, информировать всех затрагиваемых представителей общественности о таком риске. Это обязательство применяется к определенным объектам на основе таких характеристик, как размеры, расположение или использование потенциально опасных методов. Собственник должен информировать представителей затрагиваемой общественности заранее о вероятности происшествия, наличии мер безопасности и правильного поведения в случае аварийной ситуации. Эта информация должна даваться в соответствующей форме, понятной для всех людей.

7. Каждая Страна:

Пункт 7 обязывает каждую Страну публиковать информацию, которая поможет представителям общественности, а также государственным органам понять, в чем состоит суть правительственных решений, следить за тем, как эти решения осуществляются, и вносить более эффективный вклад в процесс принятия решений.

а) публикует фактическую информацию и ее анализ, которые она считает уместными и важными для разработки наиболее существенных предложений по вопросам экологической политики;

Подпункт а) пункта 7 обязывает Страны публиковать исходную информацию, на которой строятся основные предложения по вопросам экологической политики. Если какая-либо Страна считает, что некоторая фактическая информация и ее анализ уместны и важны для разработки таких предложений, она должна их опубликовать. «Факты» могут толковаться как охватывающие фактическую информацию, такую как данные о качестве воды и воздуха, статистические данные об использовании природных ресурсов и т.д. «Анализ фактической информации» включает анализ затрат и выгод, ОВОС и другую аналитическую информацию, используемую при разработке предложений и решений. Поскольку статья 7 предусматривает участие общественности в период разработки политики по вопросам, касающимся окружающей среды, публикация фактов и анализов фактологической информации в соответствии с подпунктом а) пункта 7 статьи 5 поможет предоставить общественности надлежащую информацию, которая ей необходима для реализации своего максимально эффективного участия в процессе принятия решений.

б) публикует или иным образом обеспечивает доступ к имеющемуся пояснительному материалу о своих контактах с общественностью по вопросам, входящим в сферу действия настоящей Конвенции; и

Подпункт б) пункта 7 обязывает Страны обеспечивать доступ к любым имеющимся пояснительным материалам, касающимся осуществления Конвенции. Конвенция не обязывает Страны готовить этот пояснительный материал, а лишь делать его общедоступным, когда он подготовлен.

Страны должны либо публиковать эту информацию, либо использовать другие способы, позволяющие сделать ее доступной, как-то: издание в электронной форме, издание в виде телетекста или объявление по радио. Эта информация включает в целом любой пояснительный материал о контактах органов государственного управления с общественностью по вопросам доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию в той степени, в которой они охватываются Конвенцией. Этот материал может включать данные о доступе к запросам на информацию, например такие, как количество полученных запросов, количество удовлетворенных запросов, количество запросов, в которых было отказано, примененные исключения и т.п. Материал может также включать любые отчеты, предоставленные конкретной Страной Совещанию Сторон, вспомогательному органу Конвенции, в Секретариат или в Комитет по вопросам соблюдения об осуществлении Конвенции Страной (см. также [комментарий к пункту 2 статьи 10](#) и [к статье 15](#)).

в) предоставляет в надлежащей форме информацию о выполнении государственными органами на всех уровнях государственных функций или о предоставлении услуг населению, имеющих отношение к окружающей среде.

Подпункт в) пункта 7 обязывает Страны обеспечивать информацию о том, как их государственные органы осуществляют возложенные на них функции и оказывают услуги, имеющие отношение к окружающей среде. Это положение отнюдь не ограничено центральными органами власти – оно также применяется к региональным и местным органам. В отличие от подпункта б) пункта 7, подпункт в) пункта 7 не ограничивается уже существующими материалами и может требовать специально готовить для этой цели информационные материалы.

Многие страны располагают системой самооценки или отчетности в той или иной форме, которая позволяет им осуществлять мониторинг выполнения функций государственными органами. Например, в Дании предусмотрена подготовка двух докладов, – одного, в котором описывается состояние окружающей среды и оказываемое на нее воздействие, и второго, в котором излагаются последующие инициативы в сфере политики. Эти доклады являются весьма полезными инструментами, как для самих государственных органов, так и для общественности при проведении мониторинга результативности деятельности и определении вопросов, где в будущем необходимо принять меры по улучшению. В «*Статистическом ежегоднике*» Польши содержится информация об осуществлении

и обеспечении соблюдения, действующего законодательства, например, такая, как число выданных экологических разрешений, число произведенных проверок и число мер, принятых в порядке обеспечения соблюдения законов.

В докладе, предусмотренном в пункте 4 статьи 5, содержится информация о состоянии окружающей среды и нагрузке на окружающую среду. Подпункт с) пункта 7 обязывает государственные органы также предоставлять информацию о том, как они осуществляют экологическое и другое законодательство и как предоставляют определенные экологические услуги, например управление отходами.

8. Каждая Сторона разрабатывает механизмы с целью обеспечения предоставления общественности достаточной информации о продуктах таким образом, чтобы давать возможность потребителям производить обоснованный выбор с учетом интересов охраны окружающей среды.

Пункт 8 обязывает Стороны разрабатывать механизмы в целях обеспечения общедоступной информации о продуктах. Эта информация должна распространяться – будь то Сторонами, производителями или продавцами – таким образом, чтобы давать возможность потребителям производить обоснованный выбор с учетом интересов охраны окружающей среды. Это весьма перспективное положение, которое может быть более подробно разработано правительствами в ходе его осуществления.

Начиная с 1993 года, защита потребителей находилась в центре политики ЕС. С этой целью ЕС разработал свод законов о защите потребителей, включая положения о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию²³⁷.

Одним из общих способов информирования потребителей является экологическая маркировка (см. пункт 6 статьи 5). Экологическая маркировка может содержать информацию об исходных материалах, из которых изготовлен продукт, и о его составе, о влиянии содержимого продукта, о его воздействии на здоровье или окружающую среду во время или после использования, а также указание по использованию продукта таким образом, чтобы это наносило как можно меньший вред окружающей среде.

Механизмами информирования о продуктах могут быть кодексы поведения, которые обеспечивают последовательность и надежность. Кроме того, государственные органы, которые применяют стандарт ISO 14021 о самодекларируемых экологических заявлениях, также могут перевести этот стандарт в формат практического руководства, которое может быть использовано как заводами-изготовителями во избежание рекламы, которая вводит в заблуждение, так и их собственными органами по рассмотрению жалоб потребителей. Другие варианты осуществления будут обсуждаться дальше.

Варианты выполнения обязательства по обеспечению информации о продуктах

Страны разработали множество механизмов по обеспечению достаточного количества общедоступной информации о продуктах. К ним относятся как добровольные, так и нормативные механизмы, в том числе:

- маркировка, предупреждающая о возможных последствиях для здоровья;
- руководство по использованию;
- маркировка с указанием содержания;
- подразделение продуктов на «органические», «экологически безопасные» или «подлежащие повторному использованию»;
- более подробная информация о продуктах, которая может предоставляться производителями по запросу;
- регистр потребительской информации;

На своем четвертом заседании Совещание Сторон обратилось к Целевой группе по доступу к информации содействовать, в зависимости от наличия ресурсов, обмену информацией, опытом, сведениями о встретившихся трудностях и эффективной практике в отношении доступа общественности к экологической информации, включая информацией о продуктах, а также содействовать продвижению экологической информации, которой владеет частный сектор. Целевую группу также попросили определить потребности для укрепления потенциала, препятствия и решения, касающиеся этих вопросов²³⁸.

9. Каждая Сторона принимает меры по постепенному развертыванию, с учетом в надлежащих случаях, осуществляемых на международном уровне процессов, согласованной общенациональной системы кадастров или регистров загрязнения с использованием структурированной, компьютеризованной и доступной для общественности базы данных, составляемой на основе стандартизированной системы представления отчетности. Такая система может включать данные о поступлении, выделении и переносе в результате осуществления конкретного круга видов деятельности определенного ряда веществ и продуктов, в том числе при использовании воды, энергии и ресурсов, в различные сферы окружающей среды, а также на находящиеся в пределах промышленных объектов или за их пределами участки обработки и сброса.

Пункт 9 статьи 5 предписывает Сторонам предпринимать шаги по созданию кадастров или регистров загрязнений. Это положение устанавливает общие параметры для направления Сторон в их развитии. С момента принятия Конвенции фраза «регистр выбросов и переноса загрязнителей» (или РВПЗ) стала стандартным термином для описания кадастров и регистров загрязнения, предусмотренных в данном пункте.

Что такое РВПЗ?

Кадастр или регистр загрязнения, известный также как «регистр выбросов и переноса загрязнений» (РВПЗ) представляет собой базу данных о потенциально вредных выделениях (выбросах) в воздух, воду или почву, а также об отходах, выведенных из зоны промышленного объекта для обработки или удаления. Обычно, объекты, выделяющие одно или несколько веществ, указанных в соответствующем списке, должны периодически представлять сообщения о том, какие вещества были выделены, в каком количестве и в какой элемент окружающей среды. После этого данная информация доводится до сведения общественности, как в необработанном виде, так и в виде анализов и отчетов. Разработка и реализация такой системы, приспособленной к национальным потребностям, представляет собой один из этапов разработки правительством, предприятиями и общественностью соответствующего способа отслеживания производства, выделения, дальнейшего использования и удаления различных опасных веществ «с начала до конца их жизненного цикла».

Зачем разрабатывать систему РВПЗ?

Наиболее динамичным аспектом РВПЗ является их способность стимулировать меры по предотвращению и сокращению загрязнения. Компания, разглашающая количество загрязняющих веществ, которое она выбрасывает в окружающую среду, становится объектом пристального внимания общественности, что может привести к переоценке приемлемых уровней выбросов. Сам факт публикации количества химических веществ, выброшенных в окружающую среду, дает начальный толчок к участию общественности в процессе принятия решений в связи с дальнейшим загрязнением окружающей среды, в результате чего компания и/или орган, осуществляющий их регулирование, может открыто показать, посредством снижения уровня выбросов, свою приверженность делу оздоровления окружающей среды.

Отчетность по выбросам может зачастую приносить двойную выгоду. Многие компании обнаружили, что количественный анализ потоков образующихся отходов и связанные с этим расходы (например, с точки зрения потерянных материалов или расходов на удаление) могут фактически обусловить изменение производственных методов, что приведет к существенной финансовой экономии.

Информация, собираемая в рамках РВПЗ, может использоваться в самых различных целях. Одной из таких целей явилось инициирование программ сокращения загрязнения (отдельными компаниями или секторами), однако полученные данные можно также проанализировать на предмет определения приоритетных задач (по конкретным веществам или географическим районам) на местном или национальном уровне, согласованная региональная система РВПЗ может достигнуть таких же целей на международном уровне. Данные РВПЗ можно использовать для оценки соблюдения условий выданных разрешений, или анализа эффективности нормативных актов по контролю загрязнений. В образовательных программах данные РВПЗ используются для иллюстрации проблем загрязнения.

Закон Соединенных Штатов 1988 года о планировании в случае чрезвычайных ситуаций и реализации прав общин на информацию явился первым законом такого вида и действует до сих пор. Он предусматривает сбор и публичное распространение данных о выделении и переносе токсичных веществ во все компоненты окружающей среды в конкретных целях оценки качества окружающей среды, реализации стратегии предотвращения загрязнения и разработки соответствующих программ реагирования в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, а также предоставления средств гарантирования прав на информацию. Этот закон превращает кадастр выбросов в основной механизм достижения поставленных им целей и устанавливает точные определения и процедуры, которые создают основу системы отчетности, необходимой для решения поставленных задач. Добровольный кадастр национальных выбросов Нидерландов, применяемый с 1990 года, хотя и не является таким всеобъемлющим, как в Соединенных Штатах, был первым таким инструментом в Европе и содержал аналогичную информацию, а также карты расположения диффузных источников загрязнения в дополнение к промышленным источникам²³⁹.

В дополнение к пункту 9 статьи 5 вопросы, касающиеся РВПЗ, также рассматриваются в подпункте i) пункта 2 статьи 10 Конвенции. В соответствии с подпунктом i) пункта 2 статьи 10 Стороны обязуются рассмотреть собственный опыт осуществления положений пункта 9 статьи 5 на своем первом заседании и обсудить, какие должны быть предприняты шаги для дальнейшего развития системы, о которой идет речь в данной статье. Результатом этой работы стал Протокол о РВПЗ 2003 года (см. вставку ниже).



© fotolia

Протокол о регистрах выбросов и переносе загрязнений

По случаю пятой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (Киев, май 2003 года) Совещание Сторон Орхусской Конвенции провело внеочередное заседание, чтобы принять и подписать Протокол по РВПЗ. Тридцать шесть государств и Европейский союз подписали Протокол в Киеве. Он вступил в силу 8 октября 2009 года. К апрелю 2014 года Сторонами Протокола были 33 страны. Дальнейшая информация о руководстве Протокола может быть получена в отдельном *Руководстве по осуществлению Протокола о регистрах выбросов и переносе загрязнителей*²⁴⁰.

В отношении Сторон, которые ратифицировали Протокол о РВПЗ, осуществление их обязательств в соответствии с этим Протоколом должно также соответствовать обязательствам, изложенным в пункте 9 статьи 5. Для тех Сторон, которые не являются Сторонами Протокола, сам Протокол будет, тем не менее, являться для них важным руководством по осуществлению положений данного пункта. Тексты некоторых других международных документов излагают руководящие принципы, которые могут помочь определить потенциальные область применения и содержание кадастров или регистров загрязнителей в соответствии с Конвенцией. В дополнение к материалам Повестки дня на XXI век, в 19 главе которой рассматриваются вопросы применения кадастров, в 1996 году Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала практическое руководство по РВПЗ на основании уже имеющихся в некоторых странах систем, включая отдельные европейские страны, являющиеся Сторонами Конвенции²⁴¹.

В соответствии с пунктом 9 статьи 5 кадастры или регистры загрязнителей Сторон должны быть согласованы, иметь общенациональный охват, структурированы, переведены в электронную форму и доступны для общественности. Конвенция требует от Сторон составлять кадастры загрязнений на основе стандартизированных отчетов. В собранную информацию могут быть включены нормативные пределы «поступлений, выбросов и переноса» веществ или продуктов, полученных в результате конкретного вида деятельности.

Какой вид информации может быть включен в РВПЗ?

Поступление: Поступление может включать химические и другие вещества, используемые в производственных процессах или поступившие на производственный объект для хранения. Сюда также может входить вода, энергия и ресурсы (сырье), которые пойдут на осуществление производственных процессов.

Выброс (выделение): Выброс (выделение) может включать выбросы определенных веществ с промышленных предприятий или в результате промышленных производственных процессов (или из других точечных источников). Выделение факторов, не являющихся загрязнителями, может включать в себя выделение воды и энергии. Выделение может также выбросы из диффузных источников, таких как сельское хозяйство, лесное хозяйство, строительство, дороги и районы городской застройки, в этом случае необходимо принимать решение о том, какая единица площади должна использоваться в целях отчетности. Отчетность о выделении было бы полезно производить в разбивке по компоненту окружающей среды, например выделение загрязняющих веществ в поверхностные воды, грунтовые воды, морские воды, атмосферу и почву. С точки зрения требований к отчетности выделения в общественную систему очистки сточных вод, также могут считаться выделениями.

Перенос: Перенос относится к веществам, транспортируемым в другое место либо для дальнейшего использования, повторного использования и хранения, либо для удаления. Перенос может производиться на участке, находящемся как в пределах промышленных объектов, так и за их пределами. Некоторые производственные объекты перерабатывают производимые ими отходы или хранят вещества на той территории, где они были произведены (в пределах объекта). Другие осуществляют их перенос на отдельные объекты в целях их складирования, хранения или удаления (вне производственного объекта). Определение «перенос» может также включать объем веществ, который содержится в готовой продукции, вывозимой из производственного объекта.

Реализация на практике пункта 9 статьи 5 предполагает разработку согласованной национальной системы. Однако такая система не обязательно должна подменять существующие информационные механизмы. Для разработки национальной системы и сведения воедино существующих процедур страны могут использовать самые различные методы. Некоторые страны, например Чешская Республика, разработали все элементы РВПЗ до вступления в члены ЕС. Другие могут выбрать поэтапный вариант реализации различных элементов системы выбросов и переноса загрязнителей.

Шаги, предлагаемые для разработки РВПЗ

Этап 1 – Сбор информации:

Стороны могут обязать частные предприятия контролировать, вести учет и отчетность о поступлении, выделении (выбросе) и переносе веществ и продуктов в различные компоненты окружающей среды или на объекты для удаления. Например, хорошо отработанная система существует в Польше, в соответствии с которой большинство предприятий должны представлять отчетность в государственные органы. В Польше давно сложилась обязательная практика самоотчетности, связанная с действующей в ней системой платы за загрязнение. Эти требования включают ежегодную (а в случае крупных загрязнителей – ежеквартальную) отчетность о выбросах контролируемых загрязнителей в атмосферу и воду и удаляемых в качестве отходов, которая направляется соответствующему региональному органу. С 1997 года регистры региональных органов власти стали доступными для общественности.

Пороговые значения часто используются на ранних этапах РВПЗ как в отношении размера отчитывающихся предприятий, так и в отношении объемов веществ, выделяемых и/или переносимых и по которым требуется предоставлять отчетность. Эти пороговые значения могут со временем постепенно снижаться.

Этап 2 – Организация системы информации:

Стороны могут принять национальные законы, в соответствии с которыми органам власти может быть вменено в обязанность компилировать представленную им информацию и заносить необработанные данные в какой-либо кадастр или регистр, в котором информация классифицируется в разбивке по различным критериям. Механизмы, обеспечивающие надлежащее поступление информации государственным органам от частного сектора, активно требуют различных систем отчетности по различным компонентам окружающей среды. На практике они не были интегрированы и их использование было затруднительным для согласованного предотвращения, контроля и снижения загрязнения до минимума. Хорошие системы РВПЗ предусматривают комплексный подход к отчетности и к своей внутренней организации информации, предоставляемой в отчетах. Согласно закону Хорватии, информация, собираемая по его системе отчетности, должна быть сведена в регистр, состоящий из данных в разбивке по источникам, видам, количествам, способу и месту поступления или выделения опасных веществ в окружающую среду или их удаления. Эти регистры ведутся областными или городскими управлениями, которые отвечают за окружающую среду. В целях установления унифицированной формы регистрации данных Государственный директорат подготавливает и направляет абонентам областных и городских регистров обычное программное обеспечение для составления и ведения регистра. Были проведены семинары для должностных лиц, которые будут использовать это обеспечение и отвечать за сбор данных.

Этап 3 – Обеспечение доступа к информации общественности:

Страны, разрабатывающие систему РВПЗ, должны делать эту информацию общественно доступной. В системах РВПЗ данные могут предоставляться в печатном виде, на компакт-дисках, микрофишах и по сети Интернет. Программы информирования общественности и учебные программы имеют также целью повысить осведомленность общественности и умение пользоваться данными.

10. Ничто в настоящей статье не может наносить ущерба праву Сторон отказывать в раскрытии определенной экологической информации в соответствии с положениями пунктов 3 и 4 статьи 4.

Как подробно говорилось в комментарии к этим положениям в пунктах 3 и 4 статьи 4 перечисляются исключения, на которые могут ссылаться государственные органы в случае отказа в раскрытии информации, запрашиваемой в соответствии со статьей 4.

Пункт 10 статьи 5 предусматривает, что содержащиеся в статье 5 обязательства по сбору и распространению определенных видов информации не ущемляют право Сторон отказать в просьбе на получение информации на основании причин для отказа, установленных в пунктах 3 и 4 статьи 4. Вместе с тем в самой статье 4 предусмотрены определенные ограничения на условия, позволяющие обосновать такой отказ в просьбе.

Таким образом, в случае надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде, государственный орган обязан распространить эту информацию в соответствии со статьей 5, и в этом случае вряд ли возможно, что он сможет сослаться на исключение, предусмотренное статьей 4. В случае надвигающейся угрозы или в чрезвычайной ситуации ни одно из исключений, которое теоретически можно было бы применить в соответствии со статьей 4, не может быть применено, поскольку каждое из них должно пройти «проверку на заинтересованность общественности в раскрытии информации». Таким образом, в случае гипотетической ситуации с выбросом или наличием непосредственной угрозы выброса на атомной электростанции, последствия для окружающей среды и здоровья людей будут превалировать над любыми интересами государственной безопасности и предполагать обязательное раскрытие информации. Однако если какое-либо лицо запрашивает информацию о мерах безопасности по предотвращению возможностей выбросов на атомной электростанции в будущем, и если правительство отказывается в предоставлении ему этой информации на основании исключения, касающегося государственной безопасности в соответствии с подпунктом b) пункта 4 статьи 4, то интерес заявителя в раскрытии вряд ли будет автоматически превалировать.

Иными словами, несмотря на формулировку пункта 10 статьи 5, обязанность по распространению некоторой информации в соответствии со статьей 5 в определенных обстоятельствах может превалировать над основаниями для отказа в ее раскрытии, предусмотренными в статье 4, учитывая интересы общественности, удовлетворяемые таким раскрытием информации.





ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ КОМПОНЕНТ II УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Участие общественности в процессе принятия решений является вторым «основополагающим компонентом» Конвенции. Участие общественности не может быть эффективным без доступа к информации, который предусмотрен первым основополагающим компонентом, равно как оно невозможно при отсутствии системы обеспечения исполнения закона через посредство доступа к правосудию, предусмотренного третьим основополагающим компонентом.

В своей идеальной форме участие общественности предполагает деятельность представителей общественности на партнерских началах с государственными органами в целях достижения оптимального результата в процессе принятия решений и разработки политики. Какой-либо готовой формулы участия общественности нет, однако для этого требуется как минимум система эффективного уведомления, надлежащая информация, должные процедуры и соответствующий учет результатов участия общественности. Уровень вовлечения общественности в конкретный процесс зависит от целого ряда факторов, включая ожидаемый результат, его масштабность, какие люди и сколько будут затронуты этим процессом, решаются ли в результате вопросы на национальном, региональном или местном уровне и т.п. Кроме того, у различных лиц может быть различный статус в связи с участием в решении какого-либо конкретного вопроса. Те, кто больше всего будут затронуты результатами принятого решения или разработанной политики, должны располагать более широкими возможностями для воздействия на конечный результат. В этом как раз и заключается различие между «общественностью» и «заинтересованной общественностью».

Цель основополагающего компонента, каковым является участие общественности

Все эффективно ответственно работающие государственные органы извлекают пользу из заинтересованности и энергии общественности. Важность всестороннего учета экологических соображений в процессе принятия решений на правительственном уровне предполагает обязательное наличие у государственных органов точной, всеобъемлющей и новейшей информации (см. также абзац шестнадцатый преамбулы). Важнейшим источником такой информации может быть общественность. К счастью, общественность зачастую выражает желание участвовать в процессе сбора информации и обсуждения вариантов решений как по причине своей личной заинтересованности, так и в силу ее желания охранять окружающую среду. Однако это предусматривает необходимость открытого, регулярного и прозрачного процесса, в который общественность может верить. Создав такую систему, в рамках которой общественность может осуществлять свои права на информацию, объединение и участие, Стороны могут решить одновременно две задачи – повысить способность органов выполнять свои функции и обеспечить общественности необходимые условия для реализации ее прав и выполнения имеющихся у них обязанностей.

Статьи второго основополагающего компонента Конвенции служат своего рода напоминанием государственным органам о том, насколько жизненно важно обеспечить участие общественности, для того чтобы полностью выполнить порученную им работу. Хотя иногда может быть заманчивым пойти в обход правил и добиться результата, который, с первого взгляда может казаться самым лучшим, тем не менее, есть масса случаев, когда неожиданные или скрытые факторы выходят на поверхность только в результате участия общественности, что в итоге позволяет предотвратить ошибки, которые в потенциале могут обойтись дорого. Кроме того, даже если в результате участия общественности первоначальное предложение по существу не изменено, успешная реализация окончательного решения может быть облегчена именно за счет активного и реального участия общественности в процессе принятия этого решения. И наоборот, чисто формальное участие общественности, т.е., когда все варианты предприняты, может снизить шансы на успешную реализацию решения, поскольку законность процесса вызывает сомнения.

Следует подчеркнуть, что участие общественности предполагает не просто выполнение какого-то набора процедур; оно предполагает, что государственные органы должны внимательно прислушиваться к тому, что говорит общественность, и что они должны быть готовы пойти ей на уступки. В конечном итоге, участие общественности должно привести к некоторому сближению между мнением участвующей общественности и содержанием решения. Иными словами, вклад общественности должен быть таким, чтобы он мог оказать осязаемое влияние на фактическое содержание решения. Если такое влияние можно обнаружить в конечном решении, то можно сделать очевидный вывод о том, что государственный орган принял во внимание точку зрения общественности.

Что понимается под участием общественности в Конвенции?

«Участие общественности» в Конвенции четко не определено. Однако в преамбуле говорится о некоторых важных ценностях и соображениях, которые занимают центральное место в процессе участия общественности. Наиболее важным из них является роль участия общественности в создании такого механизма, с помощью которого общественность могла бы реализовать свое право жить в окружающей среде, благоприятной для здоровья и благополучия, и выполнять свой долг по ее охране (абзац седьмой преамбулы). Преамбула также напоминает нам о том, что участие общественности повышает качество решений и способствует их реализации, содействует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, дает ей возможность выражать свою озабоченность, и позволяет государственным органам принять эту озабоченность во внимание. Участие общественности также способствует подотчетности и прозрачности при принятии решений и укрепляет общественную поддержку решений по экологическим вопросам.

В основном тексте Конвенция показывает то, как должна работать система участия общественности в случае некоторых процессов принятия решений. Положения Конвенции, касающиеся участия общественности, разделяются на три группы в зависимости от вида государственных процессов принятия решений, которые ими охватываются. Статья 6 охватывает участие общественности в решениях по конкретным видам деятельности, которые могут оказать потенциально значительное воздействие на окружающую среду, например в решениях по выбору предложенных мест расположения, строительства и эксплуатации определенных типов производственных объектов, часто превышающих определенные размеры, а также других видов деятельности, для которых в соответствии с национальным законодательством необходимо проведение процедуры ОВОС с участием общественности. Статья 6 также охватывает в возможной степени и надлежащим образом решения о преднамеренном высвобождении ГИО. На своем втором заседании Совещание Сторон приняло поправку к Конвенции, положения которой, после их вступления в силу, заменят положения статьи 6 в отношении решений о преднамеренном высвобождении и размещении на рынке ГИО. Статья 7 охватывает участие общественности в процессах разработки планов, программ и политики, связанных с окружающей средой, которые включают планы, относящиеся к отраслям или землепользованию, планы действий в области окружающей среды и экологическую политику на всех уровнях. Статья 8 охватывает участие общественности в подготовке государственными органами законов и правил.

Конвенция устанавливает жесткие обязательства, которые должны выполняться Сторонами в деле обеспечения своевременного, надлежащего и эффективного участия общественности. В их числе есть обязательства, касающиеся уведомления, сроков, информации, представления замечаний, учета результатов и взаимодействия. Конвенция также настоятельно рекомендует Сторонам содействовать участию общественности посредством других механизмов,



© shutterstock

таких как поощрение инициаторов проектов к взаимодействию с общественностью на предварительной стадии разработки. Из трех статей об участии общественности более точные обязательства устанавливаются статьей 6 как признание того, что высокий уровень вовлечения общественности, должным образом гарантируемый законом, присущ конкретным видам процессов принятия решений. Именно в этом находит отражение принцип, в соответствии с которым тот, кто затрагивается решением, имеет право воздействовать на процесс его принятия. В том, что касается соблюдения обязательств по статьям 7 и 8, особенно в части разработки политики и проектов закона, то здесь Стороны обладают большей гибкостью.

Кроме того, статья 3 напоминает Сторонам, что положения Конвенции, включая положения статей 6, 7 и 8, – это минимальные требования, и что Стороны вправе обеспечивать более широкое участие общественности в процессах принятия решений.

Участие общественности и международное право

Некоторые аспекты участия общественности можно обнаружить во все растущем числе международных инструментов. Еще в 1982 году Всемирная хартия природы, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в своей резолюции 37/7 от 28 октября 1982 года, предоставила возможность каждому человеку участвовать индивидуально или коллективно в процессе разработки решений, непосредственно касающихся окружающей его природной среды (пункт 23). Что касается Европы, то в резолюции Совета Европы № 171 (1986), разработанной Постоянной конференцией местных и региональных органов Европы по проблемам регионов, окружающей среды и участия, были включены весьма конкретные положения по участию общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

До принятия Орхусской конвенции наиболее разработанные положения, регламентирующие участие общественности, которые когда-либо были включены в какое-либо соглашение ЕЭК, содержались в Конвенции Эспо 1991 года. В пунктах 2 и 6 статьи 2 и в пункте 2 статьи 4 этой конвенции предусмотрено требование о том, что оценка планируемой деятельности, которая может оказать значительное трансграничное воздействие на окружающую среду, должна проводиться с участием общественности в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты. В подпункте а) iii) статьи 6 РКИК ООН 1992 года предусматривается требование о том, что Стороны поощряют и облегчают участие общественности в рассмотрении вопросов изменения климата и его последствий и в разработке соответствующих мер реагирования. Пункт 2 статьи 9 Конвенции ЕЭК о воздействии промышленных аварий 1992 года налагает на Сторону, под юрисдикцией которой может произойти промышленная авария, предоставлять возможность для участия общественности в затрагиваемых районах, невзирая на границы.

Общие принципы, которые получили развитие в этих и других международных инструментах, были закреплены в Рио-де-Жанейрской декларации, принятой ЮНЕСКО 14 июня 1992 года. В принципе 10 Декларации говорится о том, что экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан, и предусматривается, что каждый человек должен иметь возможность участвовать в процессах принятия решений на основе общедоступной информации. В Повестке дня на XXI век, которая также была принята на Рио-де-Жанейрской конференции, более подробно рассматриваются методы и наиболее эффективные практики в области достижения устойчивого развития, а также уделяется большое внимание участию общественности.

Курс, взятый в Рио-де-Жанейрской декларации, проводится и в международных инструментах, которые были приняты позже. Так, в пункте а) статьи 3 и подпунктах е) и f) пункта 2 статьи 10 Конвенции по борьбе с опустыниванием содержатся более ранние формулировки, призывающие Стороны обеспечивать участие общественности в соответствующих процессах принятия решений и указывается на необходимость содействовать этому участию. В ней также конкретно говорится об участии общественности в некоторых видах процессов, включая разработку политики, принятие решений и осуществление и обзор национальных программ действий.

Несколько документов последовали курсу самой Орхусской конвенции. Эти инструменты включают в себя Протокол о воде и здоровье к Водной конвенции ЕЭК, принятый в 1999 году. В преамбуле Протокола упоминается Орхусская конвенция, а в пункте 1 статьи 5 среди принципов и подходов, которыми должны руководствоваться Стороны Протокола при его осуществлении, содержатся три основополагающих компонента Орхусской конвенции. В пунктах 2 и 5 статьи 6 прямо предусмотрено участие общественности в установлении целевых показателей в отношении норм, которые необходимо достигать или поддерживать для обеспечения высокого уровня защиты от заболеваний, связанных с водой, и в разработке планов управления водохозяйственной деятельностью.

В Протоколе по СЭО к Конвенции Эспо, принятом в 2003 году, в преамбуле также признаются Орхусская конвенция и важность обеспечения участия общественности в СЭО. Протокол, вступивший в силу 11 июля 2010 года, включает участие общественности в определении СЭО в пункте 6 статьи 2. Пункт 3 статьи 5 и пункт 3 статьи 6 предусматривают участие общественности в предварительной оценке (скрининге) и определении сферы охвата планов и программ. В статье 8 приводятся более подробные требования, связанные с участием общественности в СЭО планов и программ.

Взаимосвязь между Орхусской конвенцией, ОВОС и СЭО

Участие общественности часто связывается с экологической оценкой. Экологическая оценка описывалась как одно из наиболее успешных политических новшеств двадцатого века²⁴². Это официальный процесс, который на момент переговоров по Конвенции уже использовался в более чем 100 странах и международных организациях с целью оказания помощи лицам, ответственным за принятие решений, при учете последствий планируемой деятельности для окружающей среды. Когда экологическая оценка применяется к конкретным видам деятельности, например к проектам застройки, она обычно принимает форму ОВОС. Когда она применяется к стратегическим действиям, таким как планирование или разработка программ, то принимает форму так называемой СЭО (см. вставку ниже).

Однако сфера применения второго основополагающего компонента Орхусской конвенции совершенно иная и гораздо шире, чем сфера применения экологической оценки. Например, статья 6 предусматривает пересмотр или корректировку условий реализации конкретных видов деятельности, которые в большинстве стран, за исключением случаев, когда они не связаны с крупными изменениями в этой деятельности, не попадают под процедуру ОВОС, а скорее, должны получить экологические разрешения, например разрешения на основании Директивы по промышленным выбросам²⁴³, обязательные для получения в государствах-членах ЕС (см. [комментарий к статье 6](#)). Аналогичным образом статья 7 применяется к планам и программам, «связанным с окружающей средой», ее концепция гораздо шире, чем планы и программы, «которые могут иметь существенные экологические последствия», и которые обычно попадают под условия СЭО (см. [комментарий к статье 7](#)).

Кроме того, Орхусская конвенция не требует проведения экологической оценки. Орхусская конвенция не предусматривает, что экологическая оценка должна быть обязательной частью процедуры участия общественности, а также не регулирует ситуации, когда экологическая оценка необходима. Тем не менее, если экологическая оценка проводится (ОВОС или СЭО), то тогда применяются предусмотренные Конвенцией положения, касающиеся участия общественности (см. [комментарий к статьям 6 и 7](#)).

Таким образом, можно заключить, что, хотя участие общественности фактически является обязательной частью экологической оценки, сама экологическая оценка не является обязательной частью процедуры участия общественности в соответствии с Орхусской Конвенцией, так как Конвенция охватывает более широкую сферу.

Концепции ОВОС и СЭО

В 2002 году Стороны КБР приняли руководящие принципы, включающие вопросы биологического разнообразия в ОВОС и СЭО. В Руководстве дается следующее объяснение ОВОС и СЭО и различий между ними.

Оценка экологических последствий представляет собой процесс оценки вероятных экологических последствий от планируемой деятельности или осуществления проекта с учетом как положительных, так и отрицательных взаимозависимых социально-экономических, культурных видов воздействий и рисков для здоровья человека.

Стратегическая экологическая оценка представляет собой формализованный, систематический и комплексный процесс по выявлению и оценке экологических последствий предлагаемой политики, планов или программ, имеющий целью убедиться в том, что они в полной мере интегрированы и надлежащим образом учтены на самых ранних этапах процесса принятия решений наравне с экономическими и социальными аспектами.

По своему характеру стратегическая экологическая оценка охватывает более широкий спектр видов деятельности или более широкую сферу и часто характеризуется большей продолжительностью, чем оценка экологических последствий проектов. Стратегическая экологическая оценка может применяться ко всей отрасли (например, национальная политика в области энергетики) или к географической области (например, в контексте схемы регионального развития).

(См. Руководящие принципы КБР по включению вопросов биологического разнообразия в законодательство или процедуры, регламентирующие вопросы оценки воздействия на окружающую среду, и стратегическую экологическую оценку)²⁴⁴.

Несмотря на различия между процессами ОВОС и СЭО, соответствующие законодательные базы как на национальном, так и на международном уровне имеют сходные черты, что отличает их от других процедур, используемых в процессах принятия решений, касающихся окружающей среды. Оба этих процесса относятся к категории предлагаемых или планируемых, в отличие от уже осуществляемых, видов деятельности, и оба сопряжены с подготовкой документации, соответствующей определенным критериям, например, для обоих процессов требуется документация, касающаяся обсуждения компонентов окружающей среды, которые могут быть подвержены воздействию, альтернативных видов деятельности и потенциального воздействия предлагаемой деятельности и ее альтернативных вариантов. Они также включают в себя аналогичные этапы процедуры, такие как «предварительная оценка (скрининг)» для определения видов деятельности, подлежащих оценке, и для определения сферы охвата оценки воздействия (скопинг). Другим важным фактором, который устанавливает различия между ОВОС и СЭО и некоторыми другими процедурами, применяемыми в процессах принятия решений, касающихся окружающей среды, является то, что их необязательно применять к процессу принятия решений, который строго и исключительно касается «окружающей среды». На практике как ОВОС, так и СЭО часто применяются в отношении тех решений, где экологические соображения составляют лишь часть факторов (и совсем необязательно самых важных), которые следует принимать во внимание компетентному государственному органу, принимающему решение. Поскольку орган, принимающий решение, не обязательно будет являться природоохранным органом, обычно требуется, чтобы в обеих процедурах, как ОВОС, так и СЭО, проводились консультации с природоохранными органами. И, наконец, все международные документы, связанные с экологической оценкой, будь то ОВОС или СЭО, обязательные или необязательные, определяют участие общественности как основной элемент процедуры оценки (см., например, приводимые ниже определения ОВОС и СЭО в Конвенции Эспо и в Протоколе по СЭО).

Элементы процедур ОВОС и СЭО

В подпункте vi статьи 1 Конвенции Эспо дается следующее определение ОВОС:

«Оценка воздействия на окружающую среду» означает национальную процедуру оценки возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду.

В пункте 2 статьи 2 этой Конвенции указывается, что это требует:

установления процедуры оценки воздействия на окружающую среду, создающей возможность для участия общественности и подготовки документации об оценке воздействия на окружающую среду, описанной в Добавлении II.

В пункте 6 статьи 2 Протокола по СЭО дается следующее определение СЭО:

«Стратегическая экологическая оценка» означает оценку вероятных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий и включает в себя определение сферы охвата экологического доклада и его подготовки, обеспечение участия общественности и получения ее мнения, а также учет в плане или программе положений экологического доклада и результатов участия общественности и высказанного ею мнения.

Хотя экологическая оценка в виде ОВОС или СЭО играет важную роль в обеспечении эффективного участия общественности в соответствии со статьями 6 и 7 Конвенции, нельзя считать, что то, как процедуры ОВОС и СЭО регулируются в настоящее время на национальном и международном уровнях, полностью удовлетворяет требованиям Конвенции, касающимся участия общественности (см. [комментарий к статьям 6 и 7](#)). Однако экологическая оценка представляет собой очень полезный инструмент, обеспечивающий эффективное участие общественности в принятии решений: без документации экологической оценки общественность обычно не имеет доступа к докладам или исследованиям по оценке рисков для окружающей среды и здоровья, связанных с этим видом деятельности. Таким образом, такая документация позволяет общественности составить и высказать свое научно обоснованное мнение о последствиях от планируемой деятельности, планов или политики.

Определение того, относится ли решение к статье 6 или к статье 7

Поскольку в различных национальных нормативных основах могут быть предусмотрены решения с различными названиями и юридическим характером, не всегда понятно, эквивалентен ли определенный вид решения решению о выдаче разрешения, в соответствии со статьей 6, или решению об утверждении плана или программы, в соответствии со статьей 7 Конвенции. Как отмечает Комитет по вопросам соблюдения, «Конвенция не устанавливает четких границ между решениями по типу, предусмотренному в статье 6 и типу, предусмотренному в статье 7»²⁴⁵. Комитет установил, что этот вопрос должен решаться в зависимости от условий, принимая во внимание правовые последствия конкретного решения²⁴⁶. Он также признал, что при определении того, относится ли данное решение к статье 6 или 7, его название, установленное внутренним законодательством Стороны, не имеет решающего значения; скорее, оно будет зависеть от правовых функций и последствий принятия решения²⁴⁷.

Например, в сообщении АССС/С/2006/16 (Литва) Комитет по вопросам соблюдения должен был определить правовой статус решений, называемых в литовском законодательстве «подробными планами». Комитет установил, что по литовскому законодательству такие решения:

выполняют функцию основного разрешительного планового документа, в соответствии с которым разрешается привязывать проект к конкретному участку и в котором определяются основные параметры проекта. Это обстоятельство позволяет полагать, что, несмотря на принятую в законодательстве Литвы терминологию и на тот факт, что в национальном докладе Литвы об осуществлении за 2005 год подробные планы определялись в качестве планов в соответствии со статьей 7 Конвенции, подробный план в отношении свалки в Казокишкесе приводит к возникновению таких правовых последствий, которые означают принятие решения о выдаче разрешения в соответствии со статьей 6, а не решения об утверждении плана в соответствии со статьей 7 Конвенции²⁴⁸.

С другой стороны, в своих выводах по сообщению АССС/С/2005/12 (Албания) Комитет установил, что оспоренное решение об энергопромышленном парке:

скорее, имеет характер районирования, т.е. является решением, которое устанавливает, что в пределах определенной территории могут осуществляться определенные виды деятельности в широком диапазоне (и другие виды деятельности, которые не могут осуществляться). С учетом этого это решение ближе к статье 7²⁴⁹.

Однако Комитет установил, что в другом оспоренном заявителями по данному делу решении:

просто выделяется площадка, в границах которой будет осуществляться конкретная деятельность, и перед тем, как эта деятельность может быть развернута, потребуется ряд самых различных дополнительных решений для получения разрешений (например, на строительство, экологических и эксплуатационных разрешений). Вместе с тем в целом это решение, скорее, подпадает под статью 6, нежели чем 7, поскольку речь идет об осуществлении конкретных видов деятельности, предусмотренных в приложении I, в конкретном месте и конкретным субъектом, представляющим заявку, или от его имени²⁵⁰.

В свете таких выводов Комитета по вопросам соблюдения один эксперт, комментирующий такие выводы, предположил, что определенные элементы могут помочь классифицировать принадлежность решения к 6 или 7 статье²⁵¹. Решение, в соответствии со статьей 6, обычно представляет собой (a) индивидуальное решение, принимаемое государственным органом; (b) обычно рассматриваемое по заявлению заявителя на принятие решение о выдаче разрешения (чаще всего заказчика, инициатора, разработчика соответственно или оператора существующего объекта); (c) разрешение на конкретный вид деятельности (проект деятельности), который будет осуществляться заявителем; (d) в конкретном месте и согласно конкретным условиям реализации и (e) обычно принимаемое в соответствии с общими требованиями, установленными в планах или программах, которые составляют основу для таких видов деятельности.

В качестве сравнения типичное решение, в соответствии со статьей 7 (план или программа), имеет правовой статус: (a) акта общего характера (часто окончательно утвержденного законодательным органом), (b) инициированного государственным органом, (c) формирующего, часто в обязательном порядке, основу для определенных категорий конкретных видов деятельности (проекты застройки) и (d) который обычно недостаточен для начала какого-либо отдельного вида деятельности без принятия индивидуального решения о его разрешении.

Осуществление принципа участия общественности

В соответствии с Орхусской конвенцией, Стороны должны внедрить определенные основные обязательства на практике. Однако каждая Сторона обладает некоторой степенью гибкости в том, как она адаптирует обязательства по Конвенции к своей собственной национальной правовой и институциональной системе. В приводимой ниже таблице дается общий обзор основных обязательств, возложенных на Стороны в соответствии со статьями 6, 7 и 8 и практическое руководство по их осуществлению.

	Общие требования	Руководство по осуществлению
Статья 6	- Обеспечивать участие общественности на раннем этапе принятия решений по деятельности, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду - Уведомлять заинтересованную общественность - Устанавливать разумные сроки осуществления различных этапов участия общественности - Предоставлять всю соответствующую информацию заинтересованной общественности - Давать общественности возможность высказывать замечания - Должным образом учитывать результаты - Информировать общественность об окончательном решении с указанием причин	- Разработать критерии оценки значительности видов деятельности, не внесенных в перечень - Определить, какие решения «разрешают» осуществление деятельности, и какие из этих решений должны подпадать под требования по участию общественности - Обеспечить наличие правовой основы для учета экологических соображений в процессе принятия решений - Предусмотреть стимулы по вовлечению заявителей в диалог на самом раннем этапе - Разработать руководящие принципы и стандарты качества соответствующей информации - Установить четкие процедуры представления замечаний в письменном виде или в ходе слушаний - Следить за тем, как государственные органы учитывают высказанные замечания - Четко определить любые исключения - Гибкость в установлении сроков - Возможность содействовать участию общественности посредством диалога с заявителем на раннем этапе - Возможность применения исключений, касающихся информации - Установить четкие процедуры оперативного информирования общественности об окончательном решении <i>Для Сторон, не ратифицировавших поправку по ГИО:</i> - Возможность ограничения применения к решениям по ГИО, если это не соответствует критерию «в возможной степени и надлежащим образом» <i>Для Сторон, ратифицировавших поправку по ГИО:</i> - Обеспечить оперативное и эффективное информирование общественности и ее участие по решениям, касающимся ГИО в соответствии с методами, указанными в приложении I бис

Статья 7	• Создать открытую и справедливую структуру для участия общественности в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой • Определить общественность, которая может принимать участие • Обеспечивать участие общественности на раннем этапе разработки планов и программ, связанных с окружающей средой • Предоставлять общественности необходимую информацию • Устанавливать разумные сроки для участия общественности • Должным образом учитывать результаты участия	• Разработать список или четкие критерии для определения планов, программ и политик, связанных с окружающей средой • Разработать четкие правила участия • Создать механизмы уведомления • Установить руководящие принципы и стандарты качества необходимой информации • Разработать способы определения кругов общественности, которые должны принимать участие • Следить за тем, как государственные органы учитывают высказанные замечания • Разработать политику для участия общественности в процессе принятия политических решений • Гибкость в средствах (практические и/или иные положения) • Гибкость в установлении сроков • Широкие возможности в способах обеспечения участия общественности в разработке политики
Статья 8	• Стараться содействовать эффективному участию общественности в разработке законов и правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду • Устанавливать разумные сроки для эффективного участия общественности • Публиковать проекты или иным способом оповещать о них • Предоставлять общественности возможность высказывать замечания • Максимально учитывать результаты	• Разработать четкие правила участия • Разработать критерии оценки существенности воздействия • Создать надежный и постоянный механизм публикации проектов • Разработать четкие процедуры представления замечаний в письменном виде или во время слушаний • Следить за тем, как государственные органы учитывают высказанные замечания • Широкие возможности в способах обеспечения участия общественности в разработке законов и правил

СТАТЬЯ 6

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ ПО КОНКРЕТНЫМ ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Конвенция признает, что люди имеют право принимать участие в основных решениях, затрагивающих их жизнь. Она также признает, что качество этих решений может быть улучшено посредством активного вовлечения в эту работу заинтересованной общественности.

Статья 6 устанавливает определенные требования, регламентирующие участие общественности в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности. Перечень некоторых конкретных видов деятельности, охватываемых статьей 6, приводится в приложении I к Конвенции. Статья 6 применяется в первую очередь к решениям по вопросу о целесообразности разрешения таких планируемых видов деятельности, иными словами, к решениям, которые разрешают осуществление определенного планируемого проекта, деятельности или меры. Формы таких решений в разных административных системах могут быть разными. Статья 6 может применяться, например, к решениям, касающимся территориального планирования, разрешение на осуществление планируемой деятельности (проекта) и разрешений на строительство и эксплуатацию, включая вторичные решения, касающиеся, в частности, безопасности и выбросов. Другими примерами разрешений являются разрешения на использование водных или других природных ресурсов, а также разрешения на выбросы загрязнителей в воду, атмосферу или почву. Во многих странах также требуются разрешения на определенные виды деятельности, такие как строительство или выемка грунта.

В дополнение к этим видам конкретных административных решений, перечисленных выше, требования статьи 6 применимы ко всем решениям на разрешение деятельности в рамках действия статьи 6, независимо от того, была ли предусмотрена формальная процедура выдачи лицензий или разрешений. Статья 6 не требует установления формальной процедуры лицензирования или выдачи разрешений, но если такая процедура предусмотрена, то требование об участии общественности, в соответствии со статьей 6, должно быть выполнено как часть такой процедуры. Соблюдение статьи 6 обеспечивается пунктами 2 и 3 статьи 9.

В нижеприведенной таблице дан обзор основных обязательств, налагаемых на Стороны на основании статьи 6, и практическое руководство по их реализации.

Положение	Обязательство	Руководство по осуществлению
Статья 6, пункт 1	Обязывает Стороны гарантировать участие общественности в принятии решений, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду	• Применяется к видам деятельности, указанным в приложении I • Применяется также к невключенным в перечень видам деятельности, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду • Исключение, касающееся национальной обороны
Статья 6, пункт 2	Устанавливает требования, касающиеся уведомления заинтересованной общественности о процессе принятия решения	• Заинтересованная общественность сначала должна быть определена, а потом уведомлена • На начальном этапе процедуры • Адекватно, своевременно и эффективно • Уведомление, как минимум, должно содержать информацию, указанную в подпунктах а)-f) пункта 2 статьи 6
Статья 6, пункт 3	Предусматривает сроки, касающиеся различных этапов процедур участия общественности в процессе принятия решений	• Должны быть установлены конкретные сроки для различных этапов • Должно предоставляться достаточное время для уведомления, подготовки и эффективного участия общественности
Статья 6, пункт 4	Предусматривает, что общественность должна принимать участие в процессе принятия решений на самом раннем этапе	• Когда все возможности еще открыты • Участие общественности не должно быть формальным
Статья 6, пункт 5	Поощряет обмен информацией между заявителями и общественностью	• По необходимости • Перед подачей заявки на получение разрешения • Разъяснение целей • Проведение диалога

Статья 6, пункт 6	Обязывает государственные органы обеспечить доступ заинтересованной общественности ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений	• Вся соответствующая информация • Бесплатно • По мере поступления • Пункты 3 и 4 статьи 4, возможность применять исключения • Включить, как минимум, информацию, предусмотренную подпунктами а) – ф) пункта 2 статьи 6
Статья 6, пункт 7	Процедуры представления замечаний	• Любые замечания, информация, анализ или мнения, которые общественность сочтет нужным представить • Соответствие информации рассматриваемому вопросу определяется общественностью • В письменной форме или в ходе публичного слушания
Статья 6, пункт 8	Стороны обязаны обеспечивать надлежащий учет результатов участия общественности в принятых решениях	• Положенные в основу решения причины и соображения должны свидетельствовать о том, как были учтены результаты участия общественности
Статья 6, пункт 9	Общественность должна быть проинформирована об окончательном решении	• Незамедлительно после принятия решения • Практические меры для предоставления общественности текстов решений с указанием причин и соображений
Статья 6, пункт 10	Участие общественности в тех случаях, когда условия деятельности пересматриваются или изменяются	• Когда государственный орган пересматривает или изменяет условия деятельности • Применение пунктов 2-9 статьи 6
Статья 6, пункт 11 (первоначальная)	Решения о выдаче разрешения на преднамеренное высвобождение ГИО	• Статья 6 должна применяться в значении, насколько это «выполнимо и уместно»
Статья 6, пункт 11 (с изменениями)	Решения о выдаче разрешений на преднамеренное высвобождение и реализацию на рынке ГИО	• Статья 6 не должна применяться
Статья 6-бис	Решения о выдаче разрешений на преднамеренное высвобождение и реализацию на рынке ГИО	• Оперативное и эффективное информирование и участие • В соответствии с методами, предусмотренными в приложении I – бис

Статья 6 и ОВОС

На первый взгляд может показаться, что статья 6 относится только к участию общественности в процедурах ОВОС. Однако ОВОС сама по себе не является процессом выдачи разрешения или одобрения. Она представляет собой один из инструментов принятия решений. Термин ОВОС в настоящее время ассоциируется со стандартной формой процедуры оценки потенциального воздействия на окружающую среду, который является частью процесса принятия решений по предлагаемому виду деятельности. В подпункте е) пункта 2 статьи 6 Конвенции прямо указываются процедуры ОВОС (см. [комментарий «Взаимозависимость между Орхусской конвенцией, ОВОС и СЭО» выше, а также подпункт е\) пункта 2 статьи 6](#) ниже).

Когда термин ОВОС используется в Конвенции, проверка на предмет применимости Конвенции к какой-либо конкретной процедуре принятия решений заключается не в выяснении того, должна ли эта процедура включать ОВОС, или в том, рассматривается ли она в качестве «процедуры принятия решений в области окружающей среды» на основании национального права, а в установлении того, может ли сам процесс принятия решения оказать потенциально значительное воздействие на окружающую среду.

Как правило, процедура ОВОС тесно связана с решениями по определению целесообразности реализации предлагаемого вида деятельности и в этой связи может рассматриваться как часть процесса принятия решений. Теоретически процедура ОВОС может выявить вероятность негативных воздействий предложенного проекта на окружающую среду, и, тем не менее, решение по реализации проекта может быть положительным. В другом случае может произойти наоборот, т.е. процедура ОВОС может выявить вероятность незначительного воздействия на окружающую среду, и, тем не менее, решение по проекту может быть отрицательным. Однако, учитывая, что процедура ОВОС зачастую предполагает весьма детальный анализ экологических последствий осуществления предлагаемой деятельности, выводы процедуры ОВОС зачастую играют важную роль в самом решении (см. [комментарий к пункту 8 статьи 6](#)).

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения отметил, что:

согласно положениям Конвенции ОВОС не является обязательной частью участия общественности в ней; в Конвенции только предписывается, что, когда предусматривается участие общественности в рамках процедуры ОВОС в соответствии с национальным законодательством (пункт 20 приложения I к Конвенции), такое участие общественности должно подпадать под действие положений статьи 6 Конвенции. Таким

образом, в соответствии с Конвенцией участие общественности является обязательным атрибутом ОВОС, хотя ОВОС не всегда является элементом участия общественности²⁵³.

В своих выводах Комитет пришел к заключению, что решение об отсутствии необходимости проводить экологическую оценку не приводит к нарушению Конвенции, даже если такое решение является нарушением национального законодательства или международного права, касающегося экологической оценки.

Соответственно, реальная точность, беспристрастность и законность скрининговых решений не подпадают под действие положений Конвенции, в частности решения, которые не нуждаются в экологической оценке, даже в том случае, если такие решения принимаются в нарушение применимых национальных или международных законов, связанных с экологической оценкой, и поэтому такие решения не могут рассматриваться как решения, принятые в нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции²⁵³.

Международные и региональные инструменты по ОВОС

Двумя важными документами по ОВОС являются Конвенция Эспо (ЕЭК) и Директива Совета ЕС 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года (с изменениями) об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (Директива по ОВОС).

Оба эти документа требуют от Сторон Конвенции или государств-членов ЕС принимать необходимые меры по установлению процедуры ОВОС в отношении конкретных видов деятельности, которая обеспечивает участие общественности (пункт 2 статьи 2 Конвенции Эспо и пункт 1 статьи 2 и пункт 4 статьи 6 Директивы об ОВОС). Директива, например, требует от государств-членов обеспечить, чтобы проекты, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, «подвергались процедуре получения разрешения на осуществление планируемой деятельности (проекта) и оценки ее воздействия» (пункт 1 статьи 2).

Даже если Орхусская конвенция и не устанавливает режим ОВОС как таковой, тем не менее, ее статья 6 предусматривает своего рода обзор экологических воздействий конкретных видов деятельности, по которым принимается решение. Это обусловлено тем, что в Конвенции подразумевается необходимость учета замечаний общественности по вопросам, касающимся окружающей среды (пункт 8 статьи 6). Более того, чтобы их учесть, лицо, принимающее решение, обязано иметь для этого соответствующее правовое основание. Следовательно, закон должен предусматривать, чтобы экологические соображения являлись одним из факторов принятия решений. Более того, конкретные требования статьи 6, касающиеся уведомления и его содержания, процедур учета замечаний общественности и воздействия результатов участия общественности на конечное решение в значительной мере соответствуют международным нормам ОВОС.

Другие виды процессов принятия решений

Хотя ОВОС является самым известным процессом, попадающим в рамки принятия решений, о котором говорится в статье 6, тем не менее, положения данной статьи применяются и к другим процессам принятия решений. Например, в большинстве стран в дополнение к процедурам ОВОС, которые могут применяться при получении разрешения на осуществление видов деятельности (проектов), предусмотренных статьей 6, такие виды деятельности могут потребовать наличия специальных экологических разрешений перед началом их осуществления. Как и в случае разрешений, выданных в соответствии с Директивой по промышленным выбросам (см. вставку о выдаче множества разрешений в соответствии с законодательством ЕС), для таких разрешений также требуется участие общественности в соответствии со статьей 6. Более того, хотя процедуры ОВОС, как правило, не применяются к существующим видам деятельности, если это не сопряжено с существенным изменением, то пересмотр или обновление условий осуществления видов деятельности, предусмотренных статьей 6, обычно оформляется на основе экологических разрешений и требует участия общественности, в соответствии с пунктом 10 статьи 6. И, наконец, статья 6 может потенциально применяться, в соответствии с национальным законодательством, к целому ряду конкретных регулятивных решений по предлагаемым видам деятельности, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду таким, как техническое нормирование или одобрение введения на рынок новых продуктов или интродукции в окружающую среду чужеродных видов, или решения о реализации восстановительных мер в случае нанесения ущерба окружающей среде.

Обязательство обеспечить возможности для участия общественности может применяться к различным решениям, которые могут иметь значительные экологические последствия, в процессе их рассмотрения в зависимости от конкретной разрешительной системы, которая используется данной Стороной. Как следствие, в ходе осуществления Сторонам, возможно, нужно будет создать механизмы, гарантирующие участие общественности на различных этапах выработки концепции, инициирования, разработки, эксплуатации и даже прекращения функционирования проектов, объектов и другой деятельности, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду. Ключевым вопросом в этом плане является установление того, удовлетворяет ли конкретный процесс принятия решений иницирующим требованиям пункта 1 статьи 6.

Как говорилось ранее, Комитет по вопросу соблюдения установил, что названия решений во внутреннем законодательстве Стороны не имеют решающего значения при определении того, как они должны классифицироваться в соответствии с Конвенцией, скорее, это должно устанавливаться на основании правового статуса и последствий принятия таких решений²⁵⁴. Если процесс принятия решений по общим планам, программам и политике регулируется статьей 7 (см. [комментарий к статье 7](#)), то статья 6 может применяться в тех случаях, когда такое планирование касается конкретной деятельности. Например, Общие правила планирования городской и сельской местности Соединенного Королевства (1992 год) регламентируют выдачу «разрешений на планирование». Несмотря на название, эти разрешения обычно рассматриваются как конкретные решения, касающиеся застройки конкретного земельного участка.

Участие общественности в системе ОВОС/экспертизы

Специфическая форма принятия решений, инкорпорирующая процедуры ОВОС, имеет место во многих странах региона ЕЭК, придерживающихся концепции «процедуры ОВОС» и «государственной экспертизы» в качестве двухступенчатой системы. Предлагаемые виды деятельности, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, должны сначала пройти процедуру ОВОС. ОВОС – это процедура, в ходе которой заказчик/инициатор/разработчик соответственно собирает всю необходимую информацию, касающуюся потенциального воздействия планируемого вида деятельности на окружающую среду, и готовит соответствующую документацию по оценке воздействия. Заказчик/инициатор/разработчик соответственно несет также ответственность за обеспечение представителей общественности или их объединений, заинтересованных в участии в процедуре ОВОС, соответствующей информацией и их участие в разработке документации. Сама по себе процедура ОВОС не является процедурой выдачи разрешений, но она тесно связана с разработкой всей проектной документации. На втором этапе процедуры планируемая деятельность должна пройти «государственную экологическую экспертизу», проводимую компетентными экологическими органами или внешними экспертами, номинированными компетентными экологическими органами. На этом этапе обычно не предусматривается участие общественности. Однако общественность может, при соблюдении определенных условий, инициировать так называемую «общественную экологическую экспертизу», в рамках которой независимые эксперты, чье номинирование и оплата работы осуществляется сами инициаторами экспертизы (обычно НПО), исследуют соблюдение соответствия представленной документации, включая информацию об участии общественности, требованиям национального законодательства и представляют свои выводы органам, ответственным за проведение государственной экологической экспертизы.

В своих выводах по сообщению ACCC/C/2009/37 (Беларусь) Комитет по вопросам соблюдения установил, что ОВОС и государственная экологическая экспертиза должны рассматриваться совместно как процесс принятия решений, включающий в себя форму процедуры ОВОС, и, что выводы государственной экологической экспертизы должны рассматриваться как решение относительно выдачи разрешения на осуществление того или иного вида деятельности²⁵⁵.

Комитет установил, что возложение на заказчика/инициатора/разработчика соответственно на стадии ОВОС процедуры участия общественности не соответствовало Конвенции. Комитет рекомендовал внести соответствующие изменения в законодательство затрагиваемой Стороны. Комитет также постановил, что поскольку организация так называемой общественной экологической экспертизы не была обязательной частью процесса принятия решений, она не может рассматриваться как основное средство обеспечения соблюдения статьи 6. Однако она может выполнять роль вспомогательной меры, дополняющей процедуру общественного участия как обязательной части процесса принятия решений²⁵⁶.

Множественные разрешения

Большинство стран ЕЭК требует проведения определенной оценки потенциального воздействия на окружающую среду конкретных проектов или видов деятельности до получения разрешения по ним. Такая оценка, как правило, проводится государственными органами уровня, наиболее соответствующего планируемому виду деятельности, или же заявителем либо инициатором проекта, под контролем этих органов. Например, местные органы, как правило, правомочны утверждать проекты, которые оказывают только локальное воздействие, в то время как региональные органы могут утверждать проекты, которые могут оказывать воздействие в пределах всего водосборного бассейна. Некоторые страны также предусматривают отдельную выдачу более чем одного разрешения, каждое из которых может иметь определенные экологические последствия.

В этой связи Комитет по вопросам соблюдения должен был рассмотреть вопрос, требует ли Конвенция проведения процедур участия общественности согласно пунктам 2-10 статьи 6 во всех процессах выдачи разрешений или всех разрешений, касающихся окружающей среды, или же только в некоторых из них.

В своем докладе к третьей сессии Совещания Сторон Комитет выразил следующее мнение:

не все решения, необходимые в рамках национальных процедур регулирования и контроля видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции, обязательно должны считаться «решениями по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности», к которым должен применяться весь комплекс процедур участия общественности. С другой стороны, это не обязательно означает, что участие общественности согласно статье 6 достаточно обеспечить лишь при принятии одного из таких решений. На практике во многих национальных системах требуется более одного подобного разрешающего решения, и допуска общественности к участию в принятии лишь одного такого решения не всегда будет достаточно для выполнения требований Конвенции. Кроме того, реализация крупномасштабных проектов часто занимает длительное время, и некоторые важные элементы, запланированные на раннем этапе, в дальнейшем могут нуждаться в существенном изменении. Хотя участие общественности на ранних стадиях остается чрезвычайно важным, в случае последующего внесения значительных изменений в компоненты проекта могут потребоваться дополнительные консультации на более позднем этапе²⁵⁷.

Поэтому Комитет заявил, что он:

считает, что решения по данному вопросу должны будут приниматься с учетом контекста и правовых последствий каждого решения. Ключевое значение в этой связи будет иметь анализ того, в какой мере данное решение фактически «разрешает» ту или иную деятельность. Если таких разрешающих решений несколько, то для уяснения требований Конвенции, по-видимому, наиболее целесообразно применять некий критерий, определяющий значение этих решений. Он должен сводиться к ответу на вопрос о том,

охватывает ли данное разрешающее решение или ряд разрешающих решений, к которым применяются все предусмотренные в пунктах 2-10 статьи 6 положения о процедуре участия общественности, все основные параметры и важнейшие экологические последствия планируемой деятельности. Даже при наличии процедуры или процедур, обеспечивающих участие общественности в принятии одного или нескольких разрешающих решений по вопросам окружающей среды, если по данной деятельности принимаются и другие разрешающие решения, относящиеся к охране окружающей среды, в связи с которыми не предусмотрено полноценного участия общественности, но которые могут существенно изменить вышеупомянутые основные параметры или касаются важных экологических аспектов данной деятельности, не охваченных разрешающим(и) решением(ями), предполагающим(и) такое участие общественности, то требования Конвенции нельзя считать выполненными²⁵⁸.

Множественные разрешения в соответствии с законодательством Европейского союза

Требования, связанные с участием общественности в решениях о разрешении планируемых видов деятельности в соответствии со статьей 6 Конвенции, были включены в законодательство ЕС путем принятия двух директив – Директивы по ОВОС и Директивы по промышленным выбросам.

Директива по ОВОС требует проведения процедуры ОВОС до принятия решения («разрешения на осуществление планируемой деятельности (проекта)») разрешить проект, который может оказать значительное воздействие на окружающую среду и требует привлечения заинтересованной общественности на раннем этапе, обеспечивая эффективные условия для участия в процедуре ОВОС. Если в национальном законодательстве предусмотрена процедура выдачи разрешения на осуществление планируемой деятельности (проекта), состоящая из нескольких этапов, Директива по ОВОС в соответствии с толкованием Суда Европейского Союза²⁵⁹ требует проводить оценку воздействия на окружающую среду, если становится очевидным в ходе более поздней стадии, что проект может оказать существенное воздействие на окружающую среду ввиду своего характера, масштаба или размещения. На практике это включает оба варианта, когда (i) на этапе предварительной оценки (скрининга) было принято решение о том, что проект не сможет оказать существенного воздействия на окружающую среду, поэтому не проводилась процедура ОВОС, и (ii) когда процедура ОВОС проводилась на раннем этапе, но когда на последующей стадии стало очевидным, что, скорее всего, проект в дальнейшем окажет значительные воздействия, оценка по которым не проводилась.

В соответствии с требованиями Директивы по промышленным выбросам ни один объект, подпадающий под действие Директивы, не должен эксплуатироваться без разрешения, выданного в соответствии с Директивой, а эффективное участие общественности на раннем этапе должно проводиться до выдачи или обновления разрешения²⁶⁰.

В свете положений Директив по ОВОС и промышленным выбросам участие общественности требуется во всех государствах-членах ЕС на раннем этапе в ходе утверждения видов деятельности, которые могут иметь значительное воздействие на окружающую среду (когда принимается решение об основных параметрах, включая вид, масштабность и место размещения) и затем на более поздних этапах (вплоть до той стадии, когда в комплексном разрешении утверждаются детали технологии и уровни выбросов).

Кроме того, требуется новое разрешение на осуществление планируемой деятельности (проекта) (с применением процедуры ОВОС и участием общественности) в случае любых изменений или расширений уже реализуемых проектов, которые регулируются Директивой по ОВОС и которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду. Также участие общественности потребуется и в случае последующего пересмотра или обновления разрешения, выданного на основании положений Директивы по промышленным выбросам.

Решения о разрешении определенных видов деятельности в сравнении с другими типами решений

Во многих странах может быть ряд решений, часто принимающих форму резолюций, которые позволяют заключать договоры или соглашения между государственными органами или между государственными органами и частными компаниями. На практике такие решения могут в какой-то степени ограничивать возможные варианты. Такие решения могут иметь различные названия и юридический характер. В качестве примера можно привести договор между городским советом и частным застройщиком жилых домов. Договор может включать обязательство городского совета предпринять шаги, необходимые для того, чтобы перевести часть земель, где будут строиться дома, из категории «нежилого фонда» в «жилой». Еще одним примером может быть резолюция местных властей об объявлении тендера на заключение концессионного соглашения с частным оператором об оказании публичных услуг по обращению с отходами. Такие решения не требуют обязательного участия общественности, в соответствии со статьями 6 или 7 Конвенции. Это было отмечено Комитетом по вопросам соблюдения в своих выводах по сообщению ACCC/C/2007/22 (Франция), касающихся резолюций местных властей в отношении договора с частной компанией по вопросу предприятия по захоронению отходов. В своих выводах Комитет установил, что «хотя может существовать много обоснованных причин для того, чтобы обеспечить участие общественности до принятия муниципалитетом резолюций подобного рода»²⁶¹, в данном случае они не регулируются статьей 6 или 7 Конвенции, несмотря на то, что они сузили диапазон возможных вариантов, разрешенных в соответствии с применимыми планами, поскольку они «не оказали какого-либо правового воздействия на эти планы, а также не передавали каких-либо прав на строительство или эксплуатацию завода по переработке отходов или на использование участка ни в каком отношении не влекли за собой правовых последствий, равноценных вытекающим из применимых документов по вопросам планирования»²⁶².

В своих выводах по сообщению АССС/С/2007/21 (Европейское Сообщество) Комитет по вопросам соблюдения установил, что в общем решение финансового учреждения предоставить кредит или обеспечить иную финансовую поддержку юридически не является решением о разрешении на осуществление деятельности, как это предусмотрено в статье 6 Конвенции²⁶³.

Оспаривание решений на основании статьи 6

Для того чтобы понять действие статьи 6, необходимо иметь в виду, что на основании пункта 2 статьи 9 общественность может в целях защиты своих прав и интересов в отношении процедур, предусмотренных статьями 6, воспользоваться доступом к правосудию (см. также [комментарий к пункту 2 статьи 9](#)).

Наконец, следует также уточнить, что права, предусмотренные настоящей Конвенцией, не зависят от права сторон на административное производство, устанавливаемое действующим внутренним законодательством. Стороны в этой административной процедуре могут обладать конкретными юридическими правами в дополнение к тем, которые предоставляются общественности или заинтересованной общественности в соответствии с Конвенцией. Представители общественности или заинтересованной общественности, как они определены в Конвенции, также могут иметь право на участие в этой процедуре в качестве сторон.

1. Каждая Сторона:

- a) применяет положения настоящей статьи в отношении решений по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности, перечисленных в приложении I;**
- b) в соответствии со своим национальным законодательством также применяет положения настоящей статьи к решениям по предлагаемым видам деятельности, не перечисленным в приложении I, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду. С этой целью Стороны определяют, охватывается ли планируемый вид деятельности этими положениями; и**

Подпункты а) и b) создают вместе основу для определения того, должны ли решения по определенным планируемым видам деятельности подпадать под действие статьи 6. Они связаны друг с другом в том плане, что в них рассматриваются планируемые виды деятельности, которые могут оказывать потенциально значительное воздействие на окружающую среду. В подпункте а) содержится ссылка на приложение, содержащее перечень видов деятельности, которые, как предполагается, могут потенциально оказывать значительное воздействие на окружающую среду: приложение I. Подпункт b) устанавливает обязательство для Сторон применять статью 6 по отношению к другим видам деятельности, не включенным в приложение I, которые также могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. Пункт 1 в целом был разработан с учетом пункта 1 статьи 2 Директивы по ОВОС, ее приложений I и II и первоначальной Директивы КПКЗ²⁶⁴ и ее приложения I.

В Конвенции используется термин «планируемая деятельность». И хотя Орхусская конвенция не дает ему определения, термин «планируемая деятельность» используется в Конвенции Эспо, согласно которой он определяется как «любая деятельность или любое существенное изменение в той или иной деятельности, требующее принятия решения компетентным органом в соответствии с применимой национальной процедурой» (Конвенция Эспо, подпункт v) статьи 1. Сам термин достаточно общий и может относиться как к термину «проект», используемому в Директиве по ОВОС, так и к термину «установка», применяемому в Директиве по промышленным выбросам.

В подпункте а) дается ссылка на «решения по вопросу о целесообразности разрешения», а в подпункте b) упоминаются «решения по» определенным видам деятельности. Такое различие отражает факт наличия видов деятельности, перечисленных в приложении I, которые имеют определенную значимость с экологической точки зрения и должны пройти достаточно сложную разрешительную процедуру, тогда как в соответствии с подпунктом b) существуют такие виды деятельности, которые не требуют прохождения полного разрешительного цикла. Кроме того, гибкость положений подпункта b) обеспечивает применимость положений статьи 6 к дополнительным видам процесса принятия решения, если выявляется их экологическая значимость.

Подпункт а) пункта 1 статьи 6

Согласно подпункту а) пункта 1 статьи 6, положения статьи 6 об участии общественности должны применяться к решениям о выдаче разрешения на осуществление планируемых видов деятельности, перечисленных в приложении I. В основе Приложения I с некоторыми изменениями лежат соответствующие добавления к Конвенции

Эспо, к первоначальному варианту Директивы КПКЗ и к Директиве по ОВОС (см. [комментарий к приложению I](#)). В дополнение к многочисленным видам деятельности, перечисленным в пунктах 1-19 приложения I, пункт 20 приложения расширяет статью 6 до любого вида деятельности, который, согласно национальному законодательству, требует проведения процедуры ОВОС с участием общественности (пункт 20 приложения I).

Аналогично этому пункт 22 приложения I расширяет подпункт а) пункта 1 статьи 6 и охватывает изменение или расширение видов деятельности, перечисленных в пунктах 1-20 в случае, если такое изменение или расширение отвечает требованиям или пороговым значениям, установленным в приложении I (см. [комментарий к пункту 22 приложения I](#)). В таких случаях предполагается, что они могут оказать значительное воздействие. Если же изменение или расширение видов деятельности не соответствует установленному пороговому значению, то Стороны должны применить подпункт б) пункта 1 статьи 6.

Принимая во внимание, что пункт 22 приложения I касается физических изменений или расширения сферы деятельности, пункт 10 статьи 6 рассматривает изменения условий тех видов деятельности, которые подпадают под действие пункта 1 статьи 6. В этом случае государственные органы должны пересмотреть или обновить условия таким образом, чтобы они соответствовали требованиям, касающимся участия общественности *mutatis mutandis* и там, где это необходимо (см. [комментарий к пункту 10 статьи 6](#)).

И наконец, некоторые виды деятельности, которые в принципе подпадают под действие подпункта а), могут быть исключены, правда, с некоторыми ограничениями из сферы действия статьи 6, если они осуществляются исключительно или в основном в целях исследований, разработки и проверки новых методов (см. [комментарий к пункту 21 приложения I](#)).

Подпункт б) пункта 1 статьи 6

Подпункт б) пункта 1 статьи 6 предусматривает применение требований статьи 6 об участии общественности к решениям по планируемым видам деятельности, не перечисленным в приложении I, осуществление которых может все же оказать значительное воздействие на окружающую среду. Конвенция предусматривает, что «Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями». И хотя текст Конвенции в этой его части не очень ясен, слово «Стороны», используемое в подпункте б), скорее всего, должно пониматься в контексте шапки этого пункта, которая относится к значению «каждая Сторона». Иными словами, такое определение каждая Сторона формулирует самостоятельно.

Из формулировки этого подпункта неясно, обязаны ли Стороны разработать соответствующие категории видов деятельности, подпадающие под действие подпункта б), в дополнение к тем, которые перечислены в приложении I, или же они должны разработать руководящие положения в отношении применения принципов Конвенции отдельными государственными органами при принятии решений по каждому конкретному случаю. Однако здесь целесообразно напомнить, что если Сторона разрабатывает дополнительные категории видов деятельности, подпадающие под требование обязательного проведения процедуры ОВОС, то такие виды деятельности уже будут подпадать под действие подпункта а) на основании пункта 20 приложения I, поскольку на них распространяется требование об участии общественности.

В этом контексте также следует напомнить, что Директива по ОВОС, которая, за исключением обязательного перечня видов деятельности, подпадающих под требование о проведении процедуры ОВОС, приведенного в приложении I, устанавливает также перечень видов деятельности, подпадающих под требование о проведении предварительной оценки (скрининга), предусмотренного в приложении II. Предварительная оценка (скрининг) может проводиться по каждому конкретному случаю или же в соответствии с установленными пороговыми значениями или критериями, или же на основании обоих требований.

Независимо от того, осуществляется ли определение по подпункту б) пункта 1 статьи 6, того, подпадает ли предлагаемый вид деятельности под действие положений статьи 6, посредством рассмотрения каждого отдельного случая или с применением пороговых значений или критериев – это не означает, что данный вид деятельности должен обязательно пройти также процедуру ОВОС. Таким образом, учитывая, что предварительная оценка (скрининг) в целях ОВОС может послужить эффективным механизмом обеспечения соблюдения подпункта б) пункта 1 статьи 6, его все же не следует рассматривать как единственный способ определения того, должен ли данный вид деятельности подпадать под действие положений статьи 6.

Также ясно, что нет необходимости быть уверенным в том, что планируемый вид деятельности будет однозначно оказывать значительное воздействие на окружающую среду, чтобы подпункт б) мог быть применен. Конвенция устанавливает, что Стороны обязаны определить применимость статьи 6 в тех случаях, когда планируемая деятельность *может оказать* значительное воздействие на окружающую среду, т.е. просто вероятность значительного воздействия уже приводит в действие обязательство.

Вопрос «значительности» весьма важен. Понятие «значительность» воздействия на окружающую среду – это как раз то, что переводит обычный процесс принятия решений в категорию процессов принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, как они рассматриваются в Конвенции. Конвенция не дает определения «значительность», но некоторые руководящие указания по поводу того, как толковать это понятие в других контекстах, можно найти в добавлении III к Конвенции Эспо и в других источниках, связанных с процедурой ОВОС (см. вставку ниже).

По аналогии с вопросом о том, как определять значительность, столь же важным является и вопрос о том, кто его будет определять. Проверка значительности должна проводиться объективно, а не так, чтобы не допустить участия общественности. В странах с развитой практикой ОВОС зачастую наблюдаются случаи, когда заключение государственных органов и подателей заявок о том, что воздействие будет незначительным, отменяются на основе судебных решений. В этих случаях общественность часто привлекала мнения независимых ученых и экспертов для оспаривания официальных выводов.

Что подразумевает «значительный» с экологической точки зрения?

Хотя то, что составляет «значительное воздействие на окружающую среду» не определено в Конвенции, некоторые указания как это интерпретируется в другом контексте могут быть найдены в добавлении III к Конвенции ЭСПО и других источниках, касающихся процедуры ОВОС. Пункт 1 статьи 6 добавления III к Конвенции Эспо устанавливает следующее:

При рассмотрении планируемых видов деятельности..., заинтересованные Стороны могут рассмотреть вопрос о том, может ли данный вид деятельности оказать значительное вредное трансграничное воздействие, в частности, на основании одного или нескольких перечисленных ниже критериев:

- (a) *Масштабы*: Планируемые виды деятельности, масштабы которых являются большими для данного вида деятельности;
- (b) *Размещение*: Планируемые виды деятельности, которые осуществляются в особо чувствительных или важных с экологической точки зрения районах или в непосредственной близости от них (например, сильно увлажненные земли, определенные в рамках Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарской конвенции), национальные парки, природные заповедники, зоны, представляющие особый научный интерес, или памятники археологии, культуры или истории); а также планируемые виды деятельности в районах, в которых особенности планируемой хозяйственной деятельности могут оказывать значительное воздействие на население;
- (c) *Последствия*: Планируемые виды деятельности, имеющие особенно сложные потенциально вредные последствия, включая такие, которые влекут за собой серьезные последствия для людей или ценных видов флоры и фауны и организмов, которые угрожают нынешнему или возможному использованию затрагиваемого района и приводят к возникновению дополнительной нагрузки, превышающей уровень устойчивости среды к внешнему воздействию.

Директива по ОВОС с изменениями и дополнениями содержит приложение III о выборе критериев для определения того, подпадает ли данный конкретный проект под действие требований, касающихся проведения процедуры ОВОС. Эти критерии включают:

- Характеристики проектов, такие как масштабы, совокупное воздействие в сочетании с другими проектами, использование природных ресурсов, производство отходов, загрязнение и другие вредные факторы и опасность аварий.
- Характеристики места осуществления проекта, такие как экологическая чувствительность географических районов, которые могут быть затронуты проектами, включая, например, водно-болотные угодья, прибрежные зоны, горные районы, лесные районы, природные заповедники и парки, ландшафты, имеющие историческое и культурное значение, или плотно заселенные районы.
- Характеристики потенциального воздействия, включая масштабы воздействия с точки зрения географического охвата и затрагиваемого населения, трансграничный характер воздействия, масштабы и комплексность воздействия, вероятность воздействия и его продолжительность, периодичность и обратимость воздействия.

В соответствии с вышеуказанными критериями Европейская комиссия издала специальное Руководство по предварительной оценке (скринингу) в ОВОС²⁶⁵. Некоторые страны уже, возможно, разработали подробные руководящие принципы для определения «значительности», которые могут быть использованы Сторонами Конвенции в ходе ее осуществления.

с) может, если это предусматривается национальным законодательством, принимать в каждом конкретном случае решение не применять положения настоящей статьи к планируемой деятельности, служащей целям национальной обороны, если эта Сторона считает, что такое применение окажет отрицательное воздействие на эти цели.

Когда какая-либо Сторона считает, что применение статьи 6 к планируемым видам деятельности, служащим целям национальной обороны, может оказать отрицательное воздействие на эти цели, Сторона может решить не применять ее. Фраза «если это предусматривается национальным законодательством» принимается в каждом конкретном случае» неясна. Здесь есть как минимум два возможных толкования этой фразы. Первое заключается в том, что решение о применении или неприменении статьи 6 в вопросах, касающихся национальной обороны, могут приниматься по каждому конкретному случаю только тогда, когда это предусматривается национальным законодательством. В противном случае, если в национальном законодательстве об этом ничего не говорится, то такие решения не могут приниматься по каждому конкретному случаю. Если национальное законодательство прямо не предусматривает применения для каждого конкретного случая, то такие решения, как представляется, должны приниматься в соответствии с четкими критериями, которые должны быть отражены в законодательстве, т.е. в соответствии с прозрачной и ясной системой, в рамках которой должна осуществляться Конвенция.

Второе толкование заключается в том, что две фразы «если это предусматривается национальным законодательством» и «принимается в каждом отдельном случае», следует читать отдельно друг от друга. Это означало бы, что до принятия решения не применять статью 6 по данному конкретному случаю Стороне пришлось бы провести две проверки. Во первых, найти в национальном законодательстве правовую основу для решений не применять статью 6 в деятельности, служащей целям национальной обороны. Во-вторых, определения пришлось бы делать в каждом конкретном случае, поскольку сделать однозначное заключение в целом было бы невозможно.

В любом случае, последняя фраза предусматривает необходимость заключения, подтверждающего, что применение исключения к данному конкретному случаю может привести к отрицательному воздействию на интересы национальной обороны. Поэтому, в случае первого толкования, тот факт, что данная конкретная деятельность подпадает под категорию национальной обороны, будет недостаточным для того, чтобы избежать применения статьи 6. Для этого необходимо сделать еще одно заключение, которое подтверждало бы, что в данном конкретном

случае ее применение окажет отрицательное воздействие. Этот аргумент в какой-то мере подкрепляет второе толкование этого положения, поскольку означает, что в любом случае необходимо будет провести конкретный анализ фактов и обстоятельств. Если второе толкование верно, то тогда фраза, стоящая в конце, мало что добавляет к тому, что было сказано выше. Она только подтверждает, в чем будет заключаться суть вопроса, подлежащего выяснению определения в каждом конкретном случае, а именно, окажет ли применение статьи 6 отрицательное воздействие на интересы национальной обороны.

Поэтому, если Сторона желает воспользоваться исключением, касающимся национальной обороны, она может удовлетворить обоим толкованиям этого положения, установив в национальном законодательстве четкие критерии использования исключения, требуя в каждом конкретном случае выяснения того, окажет ли применение статьи 6 отрицательное воздействие на национальную оборону.

2. **Заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется, в зависимости от обстоятельств, либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, среди прочего:**

В пункте 2 устанавливаются минимальные стандарты доведения до сведения заинтересованной общественности информации, необходимой для ее эффективного участия в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Это обязательство изложено в пассивном залоге в порядке признания того, что Стороны могут возложить обязательство по уведомлению и информации на различных действующих лиц. В некоторых системах может оказаться целесообразным возложить ответственность по уведомлению на государственный орган, отвечающий за принятие окончательного решения, а в других системах – на другие государственные учреждения или органы или иногда на заявителя. Стороны должны обеспечить, чтобы такое обязательство было в любом случае на кого-либо возложено, и выступать в качестве гарантов процесса.

Согласно пункту 5 статьи 2, «заинтересованная общественность» означает общественность, интересы которой затронуты или могут быть затронуты процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая заинтересована в этом процессе. Этот термин следует рассматривать в свете положения о недискриминации, изложенного в пункте 9 статьи 3, что означает, что это обязательство информировать общественность также, когда это уместно, включает общественность в трансграничном контексте (см. [комментарий к пункту 5 статьи 2 и пункту 9 статьи 3](#)). В своих выводах по сообщению АССС/С/2004/03 (Украина) Комитет по вопросам соблюдения отметил, что «в общем смысле в пункте 2 статьи 6 не содержится никаких положений или указаний относительно того, каким образом надлежит привлекать общественность в другой стране к соответствующим процедурам принятия решений, и что такие указания, по всей видимости, необходимы, особенно в тех случаях, когда проведения трансграничной

ОВОС не требуется и в связи с этим вопрос выходит за рамки Конвенции Эспо»²⁶⁶.

Ссылка на «принятие решений по вопросам, касающимся окружающей среды», следует рассматривать в свете пункта 1 статьи 6, - это означает, что никакого нового термина здесь не вводится. Речь скорее идет о том, что рассматриваемый процесс принятия решений представляет собой любой процесс принятия решений, включенный на основании пункта 1 статьи 6, а не любой процесс принятия решений, который в национальном законодательстве относится к окружающей среде.

Как информировать заинтересованную общественность

Статья предусматривает два способа информирования общественности в целях этой статьи – публичное (общественное) уведомление и индивидуальное уведомление. Публичное (общественное) уведомление означает распространение информации среди как можно большего числа представителей общественности с использованием обычных средств всеобщей и повсеместной передачи информации. Способы публичного (общественного) уведомления могут включать в себя публикацию в газете или другом общедоступном печатном издании, распространение через средства массовой информации (телевидение, радио), посредством электронных средств или размещения уведомлений в местах интенсивного транспортного потока или в местах, часто посещаемых местным населением (например, автобусные остановки,



церкви, магазины и т.д.). В Директиве по ОВОС упоминаются, например, расклеивание плакатов с определенным радиусом охвата, публикация в местных газетах и организация выставок с представлением планов, чертежей, таблиц, графиков и моделей как действенных способов оповещения²⁶⁷.

Что касается анализа национальных докладов, представленных Сторонами, в своем докладе к третьему заседанию Совещания Сторон, Комитет по вопросам соблюдения отметил, что «существует немало примеров эффективной практики и несколько передовых практических способов, позволяющих эффективно уведомлять заинтересованную общественность о принятии решений. К ним относятся: публикация уведомлений в нескольких газетах, использование посреднических услуг местных властей, индивидуальные уведомления, рассылаемые по почте, и уведомление в месте проведения планируемой деятельности или в местах, часто посещаемых представителями заинтересованной общественности». Комитет отметил, однако, что «[к] сожалению, страны, как правило, полагаются только на какой-то один способ уведомления» и предположил, что «параллельное использование нескольких способов зачастую может оказаться гораздо эффективнее»²⁶⁸.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/37 (Беларусь) Комитет по вопросам соблюдения заявил, что «подготовленные журналистами статьи с замечаниями по проекту или их выступления в телевизионных программах... как правило, сами по себе не являются уведомлением общественности для целей обеспечения ее участия согласно пункту 2 статьи 6 Конвенции»²⁶⁹.

Кроме того, в своих выводах по сообщению АССС/С/2009/43 (Армения) Комитет по вопросам соблюдения отметил, что «иногда, вероятно, необходимо также направлять повторные уведомления для обеспечения того, чтобы заинтересованная общественность получила соответствующую информацию»²⁷⁰.

Индивидуальное уведомление, т.е. распространение конкретной информации среди определенного круга лиц в индивидуальном порядке, возможно в подходящих для этого ситуациях. Индивидуальные уведомления весьма важны в тех случаях, когда принимаемые решения могут затронуть интересы отдельных людей. Директивой Севесо III устанавливаются зоны в непосредственной близости от объектов, на которых осуществляется потенциально опасная деятельность²⁷¹. Аналогичный подход применяется во многих странах ЕЭК, которые используют концепцию «санитарно-защитных зон». Эти зоны дают возможность определить людей, которые могут быть потенциально затронуты аварией и которых можно в этом случае уведомить индивидуально. Индивидуальные уведомления также имеют особое значение для НПО, которые не находятся в непосредственной близости к планируемой деятельности, но которые соответствуют критерию «заинтересованной общественности», установленному в пункте 5 статьи 2.

Способы уведомления в Польше

В соответствии с Законом Польши о доступе к информации, касающейся окружающей среды, об участии общественности и об оценке воздействия на окружающую среду от 3 октября 2008 года уведомление общественности возлагается на компетентный орган (т.е. на орган, который отвечает за принятие решения или стратегического документа) и должно осуществляться следующими способами:

- Размещение информации на странице государственного органа в Интернете (посредством так называемого «Общественного информационного бюллетеня»).
- Публикация информации традиционным способом в месте нахождения органа (обычно информация размещается на доске объявлений).
- Размещение уведомлений поблизости от предлагаемого проекта.
- В случае предлагаемых планов, программ, политик и т.д., путем публикации в газете соответствующего географического охвата.
- Если компетентный государственный орган находится в другом районе, нежели район, который следует охватить уведомлением, путем публикации в местной прессе или способом, обычно используемым в этой местности или местностях, подлежащих уведомлению.

Кроме того, Кодекс об административной процедуре требует, чтобы лица, юридически заинтересованные в процессе принятия решений (обычно ближайшие соседи), уведомлялись путем направления индивидуальных уведомлений (обычно заказным письмом).

Критерии уведомления

Включение терминов «адекватно, своевременно и эффективно» в значительной мере ужесточает основное обязательство. Каждый из этих трех критериев рассматривается далее.

Эффективное уведомление

В сегодняшнем обществе, насыщенном информацией, может оказаться чрезвычайно трудным привлечь внимание тех, к кому государственные органы хотели бы достучаться. Поэтому здесь необходимо принимать меры, чтобы не только достучаться до заинтересованной общественности, но и чтобы смысл уведомления был ей понятен и чтобы были приняты все разумные меры для содействия участию общественности (см. также [комментарий к пункту 2 статьи 3](#)). Таким образом, небольшое объявление в газете среди сотен рекламных объявлений вряд ли можно считать эффективным. Передача по местному телевидению в то время, когда большинство людей находится на работе, также может оказаться неэффективной. Эффективность того или иного средства уведомления зависит, конечно же, от конкретных условий. Вебсайты в Интернете как современные доски объявлений являются значимым средством уведомления общественности в некоторых частях региона ЕЭК и имеют быстрое распространение. Они не только могут выполнять функции системы общего уведомления, но и определять с помощью электронных средств тех лиц, которые могут быть прямо заинтересованы в процессе принятия решений.

Уведомление необходимо рассматривать гибким образом для обеспечения его эффективности. Основная идея заключается в «проникновении». Набор инструментов может быть использован для выстраивания иерархии информации с глубоким проникновением общей информации в общество в сочетании с гораздо более целенаправленной ориентацией на меньшие группы затронутого населения. Кроме того, общая информация может быть намного более эффективной, если она обозначит направления для получения дальнейшей информации. Содержание уведомлений не может быть представлено везде, и не будет эффективным пытаться распространять их повсеместно в каждом случае.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва) Комитет по вопросам соблюдения установил:

Требование в отношении информирования общественности «эффективным образом» означает, что государственным органам следует стремиться использовать такие средства информирования общественности, которые обеспечивают для всех потенциально затрагиваемых лиц разумные возможности получения информации о предлагаемых видах деятельности и возможности для участия. Поэтому, если в этой связи для информирования общественности о возможностях участия в процедуре ОВОС сделан выбор в пользу опубликования информации в местной печати, то было бы намного более эффективным публиковать уведомление в популярной ежедневной местной газете, а не в еженедельном официальном издании, и если все местные газеты выходят только на еженедельной основе, то требование об обеспечении «эффективности», предусмотренное Конвенцией, было бы соблюдено, благодаря выбору газеты, тираж которой составляет 1500 экземпляров, а не издания с тиражом 500 экземпляров»²⁷².

Комитет по вопросам соблюдения подтвердил вышеизложенное мнение в своих выводах по сообщению АССС/С/2007/22 (Франция)²⁷³.

Кроме того, как можно видеть в случае подпункта f) пункта 6 статьи 6, для обеспечения своевременности, адекватности и эффективности уведомления может потребоваться не одно уведомление в данный момент времени, а несколько. Если появится дополнительная информация, которая может иметь отношение к процедуре принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, то может понадобиться дополнительное уведомление. Это конкретно признается в подпункте d) пункта 2, в котором слова «каким образом и когда такая информация может быть предоставлена» четко указывают на обязательство Сторон обеспечивать, при необходимости, обновление уведомления.

Адекватное уведомление

В целях данной статьи публичное уведомление будет считаться адекватным, если оно эффективно нацелено, по крайней мере, на заинтересованную общественность для ее участия в принятии решения. Такое уведомление будет считаться своевременным, если оно будет заранее нацелено на заинтересованную общественность для участия в процессе (см. также пункт 4 статьи 6). Конвенцией предусмотрено требование об уведомлении всей заинтересованной общественности на самом раннем этапе процесса принятия решения.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва) Комитет по вопросам соблюдения установил, что:

Было ясно показано, что заинтересованная общественность была проинформирована о возможностях участия в процессе принятия решений, касающихся «создания условий для сбора и утилизации отходов в Вильнюсском уезде», а не в процессе, относящемся к оборудованию крупной свалки в непосредственной близости от жилья. Такое неточное уведомление не может рассматриваться как «адекватное», надлежащим образом информирующее о «характере возможных решений» в соответствии с требованиями Конвенции²⁷⁴.

Своевременное уведомление

Пункт 4 статьи 6 проливает дополнительный свет на цели раннего уведомления о процедуре принятия решений в области окружающей среды. Участие общественности на начальном этапе означает, что общественность может участвовать в работе, когда открыты все возможности и когда участие может быть эффективным. Далее, в пункте 2 статьи 6 указываются минимальные требования к содержанию уведомления. Использование выражения «среди прочего» указывает на то, что уведомление может и должно включать более подробную информацию, чем та, которая указана в этих подпунктах. Использование возвратного глагола «информируется о» обеспечивает Сторонам гибкость при решении вопроса о том, включать ли в уведомление фактическую документацию (текст самой заявки, предусмотренной в подпункте а) пункта 2 статьи 6) или информировать получателя о наличии фактической документации в удобном месте.

При рассмотрении способа осуществления пункта 2 статьи 6 следует также иметь в виду, что пункт 6 предусматривает бесплатное предоставление общественности на момент осуществления процедуры участия общественности всей информации, относящейся к процессу принятия решений, с учетом некоторых ограничений (см. также [комментарий к пункту 6 статьи 6](#)).

Что касается сообщения АССС/С/2009/37 (Беларусь), то Комитет по вопросам соблюдения заявил, что по закону Беларуси слушания должны организовываться не ранее, чем через 30 дней со дня публичного уведомления, и сделал следующий вывод:

Комитет позитивно оценивает гибкий подход к установлению сроков с целью обеспечения доступа общественности к соответствующей документации и ее подготовки и считает, что, хотя минимальный период в 30 дней между уведомлением общественности и началом консультаций с общественностью является разумным, гибкий подход, при необходимости, позволяет продлевать этот минимальный период с учетом, среди прочего, характера, сложности и масштабов предлагаемой деятельности²⁷⁵.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/43 (Армения) Комитет по вопросам соблюдения установил следующее:

Комитет считает, что срок в размере одной недели, предоставленной для изучения документации об ОВОС, касающейся проекта горнодобывающей деятельности (первое слушание), не позволяет обеспечить заблаговременного информирования по смыслу положений пункта 2 статьи 6, поскольку он не предоставляет заинтересованной общественности достаточного времени для ознакомления с объемной документацией технического характера и эффективного участия²⁷⁶.

а) планируемом виде деятельности и заявке, по которой будет приниматься решение;

Это положение предусматривает, что уведомление должно содержать информацию о планируемом виде деятельности и о заявке, по которой будет приниматься решение. Государственные органы должны как минимум предоставить заявку общественности для ознакомления, в соответствии с пунктом 6 статьи 6, поскольку она явно относится к процессу принятия решения. Однако в уведомление может быть включена и информация о виде деятельности, предлагаемой технологии, если она будет использоваться, о точном расположении объекта, о подателе заявки на проект, а также любые другие сведения, которые нужны общественности, для того чтобы в полноценно оценить масштабы и потенциальные последствия планируемой деятельности.

Термин «планируемая деятельность» зачастую используется в связи с процедурой ОВОС. Однако, согласно Конвенции, он должен быть истолкован как применимый ко всем видам деятельности, когда может потребоваться участие общественности согласно статье 6 (см. [комментарий к подпунктам а\) и б\) пункта 1 статьи 6 выше](#)).

б) характере возможных решений или проекте решения;

Термин «характер возможных решений» относится к масштабам или охвату решений, которые могут быть приняты в связи с планируемым видом деятельности. Для различных видов процедур могут потребоваться различные описания. Они могут, например, включать разрешения (по воде, воздуху, отходам и т.д.), решения (по планированию, застройки/разработки и строительству), согласования (например, согласования строительства) и другие виды решений, указанные выше во введении к статье 6. Термины, используемые для обозначения различных процедур принятия решений, различаются от страны к стране. В уведомлении должно уточняться, какой вид решения принимается и какую юридическую силу имеет это решение.

В тех случаях, когда предлагаемое решение уже разработано, Конвенция обязывает включать в официальное уведомление информацию о проекте решения (например, копию проекта или указание, где с ним можно ознакомиться). Совершенно очевидно, что проект решения не может быть окончательным документом, а всего лишь предложением, касающимся содержания разрабатываемого будущего решения, которое должно быть открыто для обсуждения в рамках процедуры участия общественности (см. также [комментарий к пункту 6 статьи 6](#)).

Например, указание в уведомлении на «разрешение на выбросы в атмосферу» будет говорить лишь о характере принимаемого решения, тогда как включение проекта разрешения по конкретному объекту, в том числе условий его работы, будет означать уведомление о проекте решения.

с) государственном органе, ответственном за принятие решения;

В уведомлении должен указываться государственный орган, который несет ответственность за данное решение. Эта информация должна быть достаточно полной, для того чтобы заинтересованная общественность могла выйти на указанное лицо или орган. Предоставление максимальной информации соответствует требованиям пункта 2 статьи 3 (о содействии участию общественности) и преамбулы (абзацы восьмой, девятый, десятый, двенадцатый и четырнадцатый). Это положение аналогично требованию подпункта б) (iii) пункта 2 статьи 5, в соответствии с которым требуется указание пунктов связи, для того чтобы экологическая информация была эффективно доступной для общественности (см. [комментарий к подпункту б\) \(iii\) пункта 2 статьи 5](#)).

д) предусматриваемой процедуре, включая то, каким образом и когда такая информация может быть предоставлена;

Из текста Конвенции не совсем ясно, относится ли «предусматриваемая процедура» ко всему процессу принятия решения или только к процедуре участия в этом процессе общественности. Большинство элементов в подпункте д) относится к процедурам участия общественности. Однако подпункт д) (ii), в котором говорится о «возможностях для участия общественности», может быть истолкован как относящийся к процедурам участия общественности в рамках более широкого процесса принятия решений. В любом случае в соответствии с обеими этими точками зрения Стороны должны предоставлять информацию обо всей процедуре принятия решений и фактически эта информация может также способствовать участию заинтересованной общественности в данной процедуре путем предоставления заинтересованной общественности больше исходной информации. Поэтому здесь можно говорить о том, что данное положение предусматривает включение в уведомление информации о самом процессе принятия решения с указанием подробных данных о соответствующих последствиях, а также об этапах, фазах, включая и фазы, в рамках которых предусматривается участие общественности.

В этом контексте Конвенция рассматривает вопросы, указанные в подпунктах d (i) – (vi), как важные элементы, которые необходимо включить в уведомление, касающееся процедуры. Однако слово «включая» указывает на то, что сам перечень не является исчерпывающим. Уведомление может содержать и другую информацию, благодаря которой общественность может быть информирована о процедуре. Например, в отношении планируемой деятельности с потенциально возможными трансграничными воздействиями в уведомлении должно быть указано, как и когда Сторона намерена распространять документацию по ОВОС среди общественности затронутой Стороны (см. [комментарий к подпункту е\) пункта 2 статьи 6](#) ниже и также пункт 2 статьи 4 Конвенции Эспо, в соответствии с которыми уведомление о том, как и где Сторона намерена распространить документацию по ОВОС среди общественности затронутой Стороны, является обязательным).

По существу, применяя слова «каким образом и когда», Конвенция подкрепляет содержащееся в ней обязательство о необходимости уведомления на раннем этапе, предусматривая, что отсутствие информации по этим позициям не должно служить основанием для задержки уведомления. Эти слова также подтверждают тот факт, что в будущем может оказаться необходимым дать дополнительное уведомление с указанием того, «каким образом и когда» может быть предоставлена информация. «Каким образом и когда» – иная формулировка, которая имеет тот же смысл, что и «в максимально сжатые сроки». Выражение «каким образом и когда» не означает «информация о том, когда» информация будет предоставлена для доступа.

i) о начале осуществления процедуры;

Предполагается, что процедура принятия решения уже начата и что после уведомления начнется процедура участия общественности. Следовательно, уведомление означает информирование заинтересованной общественности о наступлении соответствующего события. В этом случае логично предположить, что это положение предусматривает необходимость уведомления о том, что процедура принятия решения уже начата в какой-то момент и что с момента направления этого уведомления начинается процедура участия общественности.

ii) о возможностях для участия общественности;

Адекватное уведомление о процедуре участия общественности должно, безусловно, содержать информацию о возможностях участия в ней общественности. Для того чтобы уведомление было «адекватным, своевременным и эффективным», оно должно быть в достаточной степени детализировано. Поэтому уведомление может включать, в частности, сведения о том, каким образом и когда общественность может получить доступ к дальнейшей информации, касающейся планируемого вида деятельности или процесса принятия решений, о том, каким образом общественность может участвовать в этом процессе (включая, в соответствующих случаях, представление замечаний в письменном виде или возможность представления замечаний, предложений или альтернативных вариантов на публичном слушании (см. пункт 7 статьи 6), и о возможностях обжалования.

iii) о времени и месте любого намечаемого публичного слушания;

Если предусматриваемая процедура включает публичное слушание (см. пункт 7 статьи 6), то уведомление должно также включать достаточные сведения, указывающие заинтересованной общественности на то, где и когда будет проводиться это слушание. Требование своевременного уведомления должно обеспечить наличие достаточного промежутка времени между уведомлением и датой проведения слушания так, чтобы общественность могла бы эффективно подготовиться к этому процессу (см. [комментарий к пункту 3 статьи 6](#)).

iv) о наличии государственного органа, в котором можно получить соответствующую информацию, и о том, куда соответствующая информация может быть передана для рассмотрения общественностью;

В уведомлении должен указываться государственный орган, который располагает информацией, относящейся к планируемой деятельности, и место, где с этой информацией может ознакомиться общественность. В соответствии с подпунктом с) пункта 2 статьи 6 выше, указание государственного органа должно быть достаточно полным, с тем чтобы заинтересованная общественность могла связаться с указанным лицом или органом, что соответствует требованиям пункта 2 статьи 3 (о содействии участию общественности) и преамбулы (абзацы восьмой, девятый, десятый, двенадцатый и четырнадцатый).

Согласно этому положению, уведомление должно быть прямо связано с правом заинтересованной общественности, указанным в пункте 6 статьи 6, изучить соответствующую информацию о процессе принятия решения. Однако интересно отметить, что если статья 6 ссылается на изучение «заинтересованной общественностью», то подпункт d) (iv) пункта 2 говорит об «общественности» вообще, что указывает на различие подходов в разных положениях Конвенции.

Словами «в котором можно получить соответствующую информацию» признается, что заинтересованная общественность может также воспользоваться положениями статьи 4 в целях получения доступа к информации дополнительно к той, которая уже была предоставлена в распоряжение общественности в соответствии с пунктом 6 статьи 6. Это положение выполняет функцию своего рода предохранительного клапана на случай непредоставления государственным органом, по недосмотру или иным образом, полной информации в соответствии с пунктом 6 статьи 6.

Место, где должна быть размещена для изучения соответствующая информация, не обязательно должно быть тем же местом, что и зарегистрированное местонахождение компетентного государственного органа. Если это зарегистрированное местонахождение располагается далеко от места осуществления деятельности, то может оказаться целесообразным сделать информацию доступной для общественности таким образом, чтобы она могла изучить соответствующую документацию в местах, находящихся более близко для местного населения, например, в офисе местных органов власти или в местных школах или библиотеках.

«Соответствующая информация» в противовес «экологической информации»

Подпункт d) (iv) пункта 2 предусматривает, что в уведомлении должно быть указано, где «соответствующая информация» может быть получена, независимо от того, попадает ли данная информация под определение «экологическая информация» (пункт 3 статьи 2).

И наоборот, подпункт d) (vi) пункта 2 требует указания на то, «какая экологическая информация», касающаяся планируемого вида деятельности, является доступной.

Термин «соответствующая информация» должен рассматриваться в соответствии с термином, используемым в пункте 6 статьи 6, где делается ссылка на доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решения.

Таким образом, подпункт d) (iv) относится не только к источникам информации, охватываемым подпунктом d) (vi) ниже. Однако это положение следует толковать вместе с этим пунктом, поскольку он предписывает, чтобы в уведомлении была указана, какая экологическая информация имеется по рассматриваемому вопросу. Но экологическая информация, предусмотренная в подпункте d) (vi), по своему охвату не столь широка, как вся информация, относящаяся к процессу принятия решений. Вместе с тем этот момент может послужить основанием для запроса информации на основании статьи 4.

В дополнение к тому, где можно получить информацию, указание на то, когда это может быть сделано, также может в значительной степени сказаться на способности общественности получить реальный, а не формальный доступ к информации. Эффективная практика заключается в том, что должно быть выделено достаточно времени для ознакомления с информацией как в течение рабочего времени, так и за его рамками, с тем, чтобы лица, занятые трудовой деятельностью, также имели возможность эффективно участвовать в процессе.

v) о наличии соответствующего государственного органа или любого другого официального органа, которому могут представляться замечания или вопросы, и сроках представления замечаний или вопросов; и

Соответствующий государственный орган или любой другой официальный орган

В уведомлении должен указываться государственный или любой иной официальный орган, которому можно направить замечания или вопросы. В соответствии с подпунктами c) и d) (iv) пункта 2, указанными выше, государственный орган должен быть идентифицирован достаточно точно, с тем чтобы заинтересованная общественность могла связаться с указанным лицом или органом. Во многих случаях указанный здесь государственный или официальный орган будет тем же, что и орган, предусмотренный подпунктом d) (iv).

Здесь в Конвенции говорится не только о государственных органах, но и о «любом ином официальном органе». Сторонам предоставляется гибкость в определении того, должны ли направляться замечания и вопросы государственному органу, или же эта функция может быть передана какому-либо иному официальному органу. С учетом широкого определения государственного органа в пункте 2 статьи 2 из Конвенции не совсем четко явствует, что означает «иной официальный орган». В определении «государственного органа», содержащегося в этой статье, конкретно включены лица, осуществляющие государственные административные функции в соответствии с национальным законодательством, а также любые лица, которые выполняют государственные обязанности или функции или которые оказывают государственные услуги, имеющие отношение к окружающей среде, под контролем правительства или лиц, осуществляющих административные функции в соответствии с национальным законодательством. Таким образом, официальный орган, получающий замечания или вопросы во исполнение требований Конвенции, выполняет государственные административные функции в соответствии с национальным законодательством и, следовательно, подпадает под определение «государственного органа».

В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/37 (Беларусь) Комитет по вопросам соблюдения установил, что функции, упомянутые в подпунктах (iv) и (v) подпункта d) пункта 2 и пункте 6 статьи 6, не обязательно должны всегда возлагаться на государственный орган, уполномоченный выносить решение о разрешении предлагаемого вида деятельности²⁷⁷. На самом деле, во многих странах вышеупомянутые функции делегируются различным органам или даже частным лицам, например «инспектору по планированию» в Соединенном Королевстве или «*commissaire d'enquête*» во Франции. Такие органы или лица, выполняющие государственные административные функции в отношении участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, должны рассматриваться в зависимости от конкретных механизмов, принятых в национальном законодательстве, как подпадающие под определение «государственного органа» в значении подпунктов b) или c) пункта 2 статьи 2.

В вышеприведенных выводах Комитет отметил, что:

Для надлежащего проведения процедуры участия общественности административные функции, относящиеся к организации такого участия, обычно передаются органам или лицам, которые нередко специализируются на вопросах участия общественности или оказывают посреднические услуги, являются беспристрастными и не представляют чьих-либо интересов, связанных с предлагаемым видом деятельности, охватываемым процессом принятия решений²⁷⁸.

Важно отметить, что хотя инициатор или заказчик/инициатор/разработчик проекта соответственно («заявитель» в Конвенции) может нанимать консультантов, специализирующихся в области участия общественности, ни сам инициатор, ни консультанты, нанятые им, не смогут обеспечить необходимую степень беспристрастности, чтобы гарантировать надлежащее проведение процедуры участия общественности. Как отметил Комитет по вопросам соблюдения в своих выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва), «возложение ответственности за обеспечение условий участия общественности исключительно на подрядчика не соответствует положениям Конвенции»²⁷⁹.

Сроки представления замечаний или вопросов

Согласно подпункту d) (v) пункта 2 в уведомлении должна содержаться информация для заинтересованной общественности о сроках представления ею замечаний или вопросов соответствующему государственному или иному официальному органу. Эти сроки устанавливаются с учетом принципов, касающихся эффективного участия общественности на раннем этапе (см. [комментарии к пунктам 3 и 4 статьи 6](#)).

Ссылка на сроки представления вопросов в подпункте d) (v) указывает на то, что общественность должна не только иметь возможность внимательно изучить документы, как это предусмотрено пунктом 6 статьи 6, и представлять свои замечания согласно положениям пункта 7 статьи 6, но и иметь возможность задавать вопросы и просить разъяснений относительно деятельности или процедуры, являющейся предметом процесса принятия решений.

vi) о том, какая экологическая информация, касающаяся планируемого вида деятельности, имеется в наличии; и

Наконец, в уведомление необходимо включить указание на то, какая информация, относящаяся к планируемой деятельности, имеется в наличии. (Для определения «экологическая информация» см. [комментарий к пункту 3 статьи 2](#).) Согласно обычной процедуре ОВОС, экологическая информация может включать такие данные, как результаты анализов, резюме, данные отбора проб или мониторинга, информацию об исходном состоянии, заключения экспертов, технико-экономические обоснования, проекты заявлений о воздействии, прогнозы и сообщения соответствующих учреждений. В подпунктах a) – f) пункта 6 статьи 6 даются в какой-то степени более подробные указания, касающиеся минимума информации, которая может считаться как «соответствующая» в каждом конкретном случае.

Как уже объяснялось, обязательство по уведомлению, указанное в пункте 2 статьи 6, носит продолжительный характер и может предполагать необходимость дополнительных уведомлений в адрес заинтересованной общественности по мере поступления дополнительной информации. Подпункт d) (vi) – это один из тех подпунктов, которые предполагают необходимость использования дополнительного уведомления в связи с тем, что, и это обычный случай, дополнительная экологическая информация появляется по мере продвижения процедуры принятия решений.

Наконец, это положение следует толковать вместе с пунктом 6 статьи 6, предусматривающим право на бесплатный и оперативный просмотр и ознакомление со всей информацией, относящейся к данному процессу принятия решений, с учетом некоторых ограничений. В тех случаях, когда документация на момент обнародования уведомления уже имеется, требования подпункта d) (vi) могут быть удовлетворены посредством включения общего описания информации, наряду с информацией, требуемой в соответствии с подпунктом d) (iv), касающимся возможностей для рассмотрения.

Документация, относящаяся к процессу принятия решений в Польше

Закон Польши о доступе к информации, касающейся окружающей среды, участия общественности и оценке воздействия на окружающую среду от 3 октября 2008 года дает особую возможность общественности получить доступ к «документации, имеющей отношение к процессу принятия решений». «Документация, имеющая отношение к процессу принятия решений» для индивидуальных решений должна включать²⁸⁰:

- Заявление на принятие решения вместе с требуемыми приложениями (т.е. доклад об ОВОС, карты и т.д.),
- Любые официальные заявления компетентного органа (например, касательно предварительной оценки (скрининга) и определения сферы охвата (скопинг),
- Заявления других органов власти, имеющиеся на момент участия общественности.

Законом предусмотрено, что такая документация должна размещаться и предоставляться (обычно в месте нахождения компетентного органа, а иногда и в других местах) для немедленного и бесплатного изучения любым лицом. На практике вся документация часто размещается прямо на веб-странице компетентного органа.

е) охвате данного вида деятельности национальной или трансграничной процедурой оценки воздействия на окружающую среду.

Как указывалось выше, статья 6 применяется к любому процессу принятия решений по видам деятельности, перечисленным в приложении I, и к другим процессам принятия решений, которые могут оказать потенциальное существенное воздействие на окружающую среду. Хотя это и не относится исключительно к решениям, которые требуют проведения ОВОС, тем не менее, они, судя по всему, представляют собой самую распространенную форму процессов принятия решений, подпадающих под действие статьи 6. Важно уведомить общественность о том, что планируемая деятельность подпадает под национальную или трансграничную процедуру ОВОС, поскольку такая процедура может предполагать наличие специальных прав и обязательств по участию общественности (см. вставку ниже).

Понимание процедуры ОВОС

Процедура ОВОС предоставляет улучшенные возможности для эффективного участия общественности. Во многих странах эффективное участие общественности в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности на самом раннем этапе происходит, в основном, через процедуру ОВОС по причине жестких требований, предъявляемых к документации ОВОС и к самой процедуре. Документация ОВОС (часто называемая заявлением или докладом о воздействии на окружающую среду) обычно должна соответствовать определенным критериям, установленным законодательством, включая требование включить нетехническое резюме. Такая документация обеспечивает общественности легкий доступ к информации о самой деятельности, ее альтернативных решениях и оценке рисков для здоровья и окружающей среды. Это помогает общественности составить и выразить свое собственное научно обоснованное мнение по этому вопросу.

Во многих странах²⁸¹ процедура ОВОС позволяет общественности участвовать в этапе «определения сферы охвата» (скопинг), т.е. на этапе составления технического задания для документации ОВОС. В таких странах общественность тем самым имеет возможность участвовать, по меньшей мере, дважды в ходе данной процедуры принятия решений: как на этапе определения сферы охвата, так и позже, когда документация ОВОС уже готова. Некоторые страны, например, Голландия и Польша, также используют институционализированный механизм проверки качества документации ОВОС (иногда в форме независимых комиссий по ОВОС), в котором предусмотрено участие общественности.

Процедура ОВОС также обсуждается во вводных комментариях к основополагающему компоненту по участию общественности, и к статье 6.

Подпункт е) пункта 2 статьи 6 обязывает Стороны давать уведомление в том случае, если данный вид деятельности охватывается либо национальной, либо трансграничной процедурой ОВОС. Национальные процедуры ОВОС будут обсуждаться далее, в [комментарии к пункту 20 приложения I](#). Что касается трансграничной процедуры ОВОС, как указывается в решении Международного Суда по делу, касающемуся целлюлозных заводов на реке Уругвай, «она может рассматриваться как требование по общему международному праву проводить оценку воздействий на окружающую среду, если существует опасность того, что планируемая промышленная деятельность будет иметь значительное вредное воздействие в трансграничном контексте, в частности, для совместно используемого ресурса»²⁸². В ряде международных договоров и двусторонних соглашений трансграничная процедура сейчас предусмотрена как обязательная²⁸³. В этом отношении самый проработанный международный стандарт установлен Конвенцией Эспо (см. вставку ниже). Этот стандарт часто дополнительно прорабатывается в двусторонних соглашениях между Сторонами этой Конвенции.

Тот факт, что та или иная деятельность может регламентироваться трансграничной процедурой ОВОС, представляет интерес не только для заинтересованной общественности страны, которая потенциально может оказаться под воздействием, но также и для заинтересованной общественности той страны, где эта деятельность будет осуществляться. Проведение трансграничной процедуры обычно подразумевает необходимость более длительных, по сравнению со стандартной процедурой, сроков прохождения отдельных ее этапов, а иногда и представление дополнительных данных и информации для обеспечения эффективного участия общественности.

Уведомление в соответствии с Конвенцией Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

Конвенция Эспо была ратифицирована многими странами, которые являются Сторонами Орхусской конвенции. В ней перечисляются виды деятельности, которые могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие, и предусмотрены процедуры оценки воздействия на окружающую среду, включающие компонент участия общественности в пределах всего потенциально затрагиваемого района, невзирая на государственные границы.

Хотя Конвенция Эспо в основном регулирует отношения между Сторонами, затрагиваемыми трансграничной деятельностью, она, тем не менее, обязывает Сторону происхождения (т.е. страну, из которой может исходить трансграничное воздействие) уведомлять затрагиваемую Сторону (статья 3), сотрудничать с этой Стороной с целью распространения документации по процедуре ОВОС среди общественности, чтобы получить от нее замечания (пункт 2 статьи 4). Она также предусматривает, чтобы Сторона происхождения должным образом учитывала представленные замечания (пункт 1 статьи 6).

Конвенция Эспо также обсуждается во вступительном комментарии к основополагающему компоненту участия общественности и статье 6.

Интересно отметить, что пункт 1 статьи 3 Конвенции Эспо, касающийся уведомления, требует, чтобы Сторона происхождения уведомляла любую другую Сторону, которая, как полагает Сторона происхождения, может быть затронута планируемой деятельностью как можно раньше и не позднее того момента, когда о такой деятельности была уведомлена общественность своей страны. Это показывает, что участники переговоров по Конвенции Эспо исходили из того, что общественность Стороны происхождения будет, как правило, уведомляться «как можно скорее». В случае, когда официальное уведомление связано с трансграничной процедурой, не являющейся процедурой ОВОС, в соответствии с эффективной практикой требование подпункта е) пункта 2 статьи 6 необходимо рассматривать более широко, предписывая также уведомлять о любых других трансграничных процедурах. Примером может служить Директива по промышленным выбросам, которая предусматривает проведение специальных трансграничных консультаций, если эксплуатация объекта может оказать значительное неблагоприятное воздействие на окружающую среду другого государства-члена ЕС или если того требует государство-член ЕС, которое может оказаться под значительным воздействием. В таких случаях уведомление общественности о заявлении на получение разрешения должно включать в себя информацию о планируемых трансграничных консультациях.

3. Процедуры участия общественности предусматривают разумные сроки осуществления различных этапов, которые предусматривают достаточное время для информирования общественности в соответствии с пунктом 2 выше и подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

Тема разумных сроков для участия общественности, которая проходит красной нитью через всю Конвенцию, повторяется и в пункте 3 статьи 6. Конвенция обязывает устанавливать такие сроки, чтобы они предоставляли достаточно времени для того, чтобы общественность можно было уведомить о конкретной информации, требуемой в соответствии с пунктом 2, и чтобы она могла принять эффективное участие. Однако в дополнение к этому данное положение содержит ссылку еще на одно соображение, которое необходимо учитывать при установлении разумных сроков, а именно: необходимость предоставления общественности времени, достаточного для того, чтобы подготовиться к участию в процессе принятия решений.

В этом положении Конвенции упоминаются также «различные этапы». С учетом аргументов, использованных в порядке обоснования необходимости установления разумных сроков (предоставление информации, предоставление общественности времени для подготовки и эффективного участия), ссылку на «этапы» следует непосредственно относить к этим этапам процедуры участия общественности. Таким образом, каждый этап в ходе процедуры участия общественности должен предполагать разумные сроки, устанавливаемые с учетом необходимости соблюдения основных требований, касающихся участия общественности. В сложных случаях, когда участие общественности может осуществляться в различные моменты процесса принятия решений, ссылку на различные этапы можно также рассматривать как ссылку на этапы в общем процессе принятия решений. Таким образом, Стороны обязаны обеспечить, чтобы все этапы процесса принятия решения, в котором принимает участие общественность, предусматривали сроки, которые позволяли бы должным образом выполнить соответствующие требования, содержащиеся в статье 6, включая время, которое необходимо общественности для того, чтобы проанализировать информацию, содержащуюся в уведомлении, согласно пункту 2, время для получения дополнительной информации у государственных органов, указанных в уведомлении, время на ознакомление с информацией, предоставленной в распоряжение общественности, время для подготовки к участию в слушании или для подготовки замечаний и время для эффективного участия в этих процессах.

И хотя в конвенции это не указывается, разумные сроки могут также помочь государственным органам, благодаря предоставлению достаточного времени, организовать процесс участия общественности и проанализировать информацию, полученную от общественности.

Как отметил Комитет по вопросам соблюдения в своем Докладе к третьему заседанию Совещания Сторон Орхусской конвенции:

Содержащееся в пункте 3 статьи 6 требование предусмотреть «разумные сроки» подразумевает, что общественность должна располагать достаточным временем для ознакомления с документацией и представления замечаний с учетом, среди прочего, характера, сложности и масштабов планируемой деятельности. Так, сроки, разумные для небольшого и простого проекта, последствия которого будут ощущаться лишь на местном уровне, вполне могут не быть разумными для крупного сложного проекта²⁸⁴.

Представляется, что в Докладе Комитета по вопросам соблюдения высказывается мнение о том, что сроки должны быть дифференцированы в зависимости от характеристик предлагаемого вида деятельности. Однако Комитет не разъяснил, должна ли эта дифференциация быть безоговорочной или осуществляться в каждом конкретном случае. В большинстве стран ЕС сроки зафиксированы, и зачастую единственное различие может быть установлено между крупными проектами с более серьезными последствиями (обычно это проекты из приложения I в соответствии с Директивой ОВОС) и небольшими проектами с местным воздействием (обычно это проекты из приложения II в соответствии с Директивой ОВОС). Сроки, определяемые для участия общественности, в отношении планов и программ обычно намного больше.

Разумные сроки в соответствии с Директивой по ОВОС

До внесения поправок в Директиву об участии общественности в целях осуществления Орхусской конвенции Директива ОВОС предписывала установление:

«Предельных сроков для каждой из стадий процедуры в целях обеспечения того, чтобы решение принималось в течение разумного периода времени»;

а после внесения поправок предусмотрены следующие требования:

«На различных этапах должны быть определены разумные сроки, обеспечивающие достаточное время для информирования общественности и подготовки заинтересованной общественности и ее эффективного участия в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, регулируемым положениями настоящей статьи».

Таким образом, акцент «разумных сроков» в измененной Директиве ОВОС сместился с того, что было разумно для заказчика/инициатора/разработчика соответственно, на то, что разумно для заинтересованной общественности.

Учитывая, что сроки обычно уже зафиксированы в законодательстве, разумны они или нет в том или ином конкретном случае будет зависеть от ряда факторов. Первый и самый очевидный из них – это количество дней, предусмотренных для участия общественности.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва) Комитет по вопросам соблюдения заявил, что:

Сроки, составляющие лишь десять рабочих дней, установленные Законом Литвы об ОВОС для ознакомления с документацией, включая доклад об ОВОС, и для подготовки к участию в процессе принятия решений, касающихся крупной свалки, не соответствуют требованию о разумных сроках, закрепленному в пункте 3 статьи 6. Этот вывод не может быть опровергнут тем фактом, что установленный период, составляющий десять дней, закреплен в законодательстве Литвы и что до сих пор, согласно информации соответствующей Стороны, никто не оспаривал продолжительность такого периода в качестве необоснованного²⁸⁵.

Напротив, в своих выводах по сообщению АССС/С/2007/22 (Франция) Комитет по вопросам соблюдения установил, что был

убежден в том, что предоставление заинтересованной общественности приблизительно шести недель для осуществления своих прав, вытекающих из пункта 6 статьи 6 Конвенции, и приблизительно такого же срока, относящегося к требованиям пункта 7 статьи 6, в данном случае удовлетворяет требованиям этих положений в увязке с пунктом 3 статьи 6 Конвенции²⁸⁶.

Оба вышеуказанных случая отличаются не только количеством дней, отведенных для участия общественности, но и тем, что во французском деле сроки обеспечивают не только разумные временные рамки, но и дают четкое указание относительно периода изучения документов и периода, отведенного на предоставление замечаний. Конвенция не содержит четкого требования такой дифференциации, но оно представляется весьма целесообразным.

Другой важный момент касается первого дня, с которого начинается отсчет срока, отведенного для участия общественности. Во многих странах считается, что он начинается немедленно после размещения официального уведомления. Однако зачастую национальное законодательство также может предписывать несколько форм публичного (общественного) уведомления, и с практической точки зрения может оказаться невозможным реализовать эти различные формы уведомления одновременно. В соответствии с эффективной практикой срок должен отсчитываться со дня размещения последнего уведомления, предусмотренного национальным законодательством.

Еще один вопрос касается времени года, когда осуществляется участие общественности. Существуют определенные периоды в общественной жизни, которые традиционно считаются праздниками и в которые не ожидается

проведения большого количества мероприятий. Например, дни крупных религиозных праздников в каждой стране, национальные праздники и, в определенной степени, основной период летних отпусков. В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения установил, что «период, составляющий 20 дней для подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия решений, нельзя считать разумным, особенно если такой период включает общественные праздники страны»²⁸⁷.

Наконец, при установлении разумных сроков необходимо также принимать во внимание взаимодействие между статьей 6 и другими частями Конвенции. Например, после уведомления какому-либо представителю общественности может понадобиться информация, предусмотренная статьей 4, для подготовки к слушанию или для подготовки замечаний. Стороны должны заложить в эту систему элемент гибкости, который обеспечивал бы, например, чтобы ожидание ответа на запрос в течение сроков, предусмотренных в статье 4, не снижало возможность общественности принять участие в процессе (см. также [комментарий к пункту 1 статьи 3](#), предусматривающий совместимость положений, касающихся осуществления Конвенции). В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/37 (Беларусь) Комитет по вопросам соблюдения установил, что минимальный 30-дневный срок между уведомлением общественности и началом консультаций с общественностью был разумным сроком для того, чтобы обеспечить доступ общественности к соответствующей документации и ее подготовки. Комитет выразил свое глубокое удовлетворение гибкостью подхода, который бы давал возможность продления минимального периода, в случае необходимости, с учетом, среди прочего, характера, сложности и масштаба планируемой деятельности (см. [комментарий к пункту 2 статьи 6](#) выше)²⁸⁸. Однако Комитет принял менее благоприятную точку зрения соответствующей Стороны, где устанавливался максимальный срок для общественных консультаций и представления комментариев. Комитет установил, что он «не считает оправданным такой гибкий подход, при котором установлены лишь максимальные сроки участия общественности в процедурах консультаций с общественностью и направления ею своих замечаний... Такой подход, независимо от продолжительности максимальных сроков, сопряжен с риском того, что в отдельных случаях могут устанавливаться такие сроки, которые могут оказаться неоправданными»²⁸⁹.

4. Каждая Сторона обеспечивает участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности.

Пункт 4 обязывает Стороны обеспечивать участие общественности «на самом раннем этапе» процесса принятия решений. В этом он соответствует пункту 3, который предусматривает разумные сроки. Пункт 3 регулирует продолжительность во времени, а пункт 4 – начало процесса.

«На самом раннем этапе» означает, что все возможности открыты и что участие общественности может быть эффективным. Это не мешает государственному органу занять определенную позицию или высказать предварительное мнение о возможном решении по поводу планируемой деятельности. Однако государственный орган обязан продолжать по-прежнему работу по сбору и обработке информации и внимательно прислушиваться к высказываниям представителей общественности и, при необходимости, свою позицию или мнение. Реализация шагов, которые могут привести к сокращению возможных вариантов, может быть нарушением статьи 6, даже если не принимается никакого формального решения. Например, заключение соглашения между государственным

органом и частной компанией не означает принятия решения, однако может все же сузить диапазон вариантов, которые могут быть рассмотрены в процессе принятия решения. В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения установил, что «заключение относящихся к Конвенции соглашений, исключающих возможности для участия общественности, может противоречить статье 6 Конвенции»²⁹⁰.

Участие общественности на самом раннем этапе в сложных процессах принятия решений

Принятие решений в отношении крупномасштабной деятельности может проходить в несколько этапов и сопровождаться параллельными процессами. В конкретном процессе принятия решений эффективность участия общественности может зависеть не только от ее эффективного участия на каком-либо одном этапе процесса принятия решений, но от ее участия на разных этапах.

Например, разрешение на засыпку болота может быть дополнительным к разрешению на строительство



завода, однако процедура выдачи разрешения на строительство завода может не предусматривать возможности рассмотрения замечаний со стороны общественности именно по этому аспекту проекта, связанному с болотом. В таком случае пункт 4 статьи 6 можно было бы толковать как требующий участия общественности в процессе принятия отдельного решения по засыпке болота, даже если именно строительство завода, а не засыпка болота инициировало рассмотрение этого вида деятельности в рамках статьи 6, поскольку в ином случае это означало бы задержку процедуры участия общественности до такой степени, что она могла бы стать неэффективной.

В случае принятия комплексных решений для того, чтобы участие общественности было эффективным, оно должно осуществляться на каждом этапе процесса, в ходе которого (основное или вторичное) решение государственного органа может оказать значительное воздействие на окружающую среду. Особенно в случае принятия решений по видам деятельности, перечисленным в приложении I, когда для осуществления комплексной деятельности требуется целый набор разрешений, под действие Конвенции должно подпадать любое разрешение, рассматривающее значимые экологические аспекты планируемого вида деятельности.

Требование «участия общественности на самом раннем этапе» применимо не только ко всей цепи процедур принятия решений, но также и к каждому решению в этой цепи. В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва) Комитет по вопросам соблюдения сделал четкое заявление о том, что «в рамках любой такой процедуры, в которой требуется участие общественности, его следует обеспечивать уже на раннем этапе процедуры, когда открыты все варианты и когда возможно эффективное участие общественности»²⁹¹.

Однако нет никакой необходимости возвращаться к каждому варианту на каждом этапе процесса принятия решения. В тех же выводах Комитет установил, что:

Требование в отношении «участия общественности на раннем этапе, когда еще все варианты открыты» следует рассматривать, во-первых, в рамках концепции поэтапного процесса принятия решений, когда на каждом этапе принятия решений обсуждаются и отбираются с участием общественности определенные варианты и на каждом последующем этапе принятия решений рассматриваются только такие вопросы, которые относятся к уже отобранному на предыдущем этапе варианту²⁹².

Кроме того, в том же деле Комитет четко заявил, что:

Исходя из конкретных потребностей заданной страны и предмета принятия решения, каждая Сторона имеет определенное право усмотрения при определении круга обсуждаемых вариантов на каждом этапе принятия решений. Такие этапы могут быть связаны с различными последовательными стратегическими решениями, принимаемыми в соответствии со статьей 7 Конвенции (в отношении политики, планов и программ) и различными индивидуальными решениями в соответствии со статьей 6, которыми определяются базовые параметры и место размещения конкретного вида деятельности, его технический проект и, наконец, технические детали²⁹³.

Однако предоставление общественности возможности принимать участие на более поздних этапах, когда определенные решения уже приняты, не может исправить ситуации неучастия общественности в принятии решения на раннем этапе, когда были открыты все возможности. В своих выводах по сообщению АССС/С/2005/12 (Албания) Комитет нашел важным:

однозначно отметить, что, поскольку решение о разрешении предлагаемого вида деятельности в конкретном месте было уже принято без участия общественности, организация такого участия на других последующих этапах процесса принятия решения ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться как соблюдение требования об участии общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, предусмотренного в пункте 4 статьи 6. Это будет так, даже если планируется проведение развернутой оценки воздействия на окружающую среду. Предоставление возможности участия общественности лишь на этом этапе по сути сведет участие общественности лишь к представлению замечаний в отношении того, каким образом можно смягчить воздействие данной установки на окружающую среду и не позволит общественности оказать какое-либо влияние на принятие решения прежде всего о самом создании данного объекта, поскольку этот вопрос будет уже решен²⁹⁴.

Аналогичным образом в своих выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва) Комитет постановил, что ключевой вопрос относительно того, имела ли общественность возможность принять участие в процессе принятия решения до того, как «события уже имели место», фактически исключили альтернативные варианты. Комитет постановил:

Если единственная возможность для общественности, позволяющая внести свой вклад в принятие решения по выбору технологических вариантов, которые должны рассматриваться с соблюдением требований статьи 6 об участии общественности, предоставляется на этапе, когда такая возможность для принятия определенных решений в отношении выбора приемлемых технологических вариантов фактически отсутствует, то в этом случае процесс не соответствует Конвенции²⁹⁵.

Некоторые страны применяют комплексный подход к принятию решений по вопросам окружающей среды, в рамках которого рассмотрение воздействия на окружающую среду сводится, по возможности, в единую процедуру. Такой подход может допускать и единую процедуру участия общественности. Вместе с тем здесь необходимо обращать внимание на эффективность участия общественности в целях выяснения того, будет ли единая процедура участия в контексте сложного процесса принятия решений отвечать требованию эффективности и своевременности по всем аспектам данного процесса принятия решений, при котором требуется участие общественности.

Участие на самом раннем этапе и процедура ОВОС

Требование участия общественности на самом раннем этапе особенно актуально для процедуры ОВОС, где оно порой толкуется как предписывающее обязательное участие общественности на этапе определения сферы охвата (скопинг)²⁹⁶, или даже на этапе предварительной оценки (скрининга)²⁹⁷. К 2009 году в 16 государствах-членах ЕС определение сферы охвата (скопинг) было предусмотрено как отдельный этап процедуры с обязательным участием общественности, а в 9 государствах-членах было предусмотрено обязательное участие общественности в предварительной оценке (скрининге)²⁹⁸. Однако до настоящего момента вышеописанные подходы не были четко прописаны в законодательстве ЕС.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2004/4 (Венгрия) Комитет по вопросам соблюдения отметил, что «Конвенция сама по себе четко не устанавливает точный этап, с которого в ОВОС должна принимать участие общественность. На самом деле обеспечить такое участие было бы особенно трудно, учитывая наличие в данном регионе огромного множества подходов к проведению ОВОС»²⁹⁹. Однако в своих выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва) Комитет «приветствовал подход, принятый в литовском законодательстве, согласно которому участие общественности предусмотрено уже на этапе определения круга проблем. Как представляется, это создает условия для участия общественности в принятии решений по ОВОС уже на раннем этапе»³⁰⁰.

5. Каждой Стороне следует, в необходимых случаях, поощрять потенциальных заявителей перед подачей заявки на предмет получения разрешения определить заинтересованные круги общественности, провести обсуждения и представить информацию относительно целей их заявки.

В соответствии с обсуждением понятия «планируемая деятельность», упомянутого ранее в пункте 1, потенциальный заявитель – это лицо, намеревающееся подать заявку на принятие государственным органом решения относительно деятельности или значительных изменений условий деятельности в соответствии с применимой национальной процедурой³⁰¹.

Пункт 5 показывает, каким образом можно повысить эффективность участия общественности, поощряя потенциальных заявителей к тому, чтобы они предпринимали определенные шаги до подачи заявки на получение разрешения. Тем самым Сторона может повысить степень вовлечения заявителей в процесс участия общественности и поощрять их принимать на себя некоторые функции по связи с общественностью. При этом могут быть устранены недоразумения и сведены до минимума конфликты, что позволит облегчить работу государственных органов по решению этих вопросов. С учетом того факта, что некоторые страны возлагают обязательства по осуществлению процедур участия общественности в связи с предлагаемой деятельностью на *ее инициатора*, его вовлечение в эту процедуру на раннем этапе может быть чрезвычайно полезным.

В пункте 5 перечисляются функции, которые Стороны должны, где это целесообразно, поощрять потенциальных заявителей предпринять три шага. Первый из них заключается в определении заинтересованной общественности (обсуждение определения «заинтересованная общественность» см. в [комментарии к пункту 5 статьи 2](#)). На этом этапе признается, что инициатор проекта, знакомый с местными условиями, нередко хорошо подготовлен к тому, чтобы определить тех членов общественности, которые могут быть затронуты последствиями планируемой деятельности.

Второй шаг для заявителя заключается в проведении обсуждения с заинтересованной общественностью. Это дает очевидные выгоды, в том числе в плане повышения понимания общественностью целей и параметров планируемой деятельности и повышения понимания заявителем сути озабоченности, высказываемой общественностью. Непосредственное общение между заявителем и общественностью не только позволяет облегчить работу государственных органов, но и сокращает то символическое расстояние, которое должна пройти информация, в результате чего ее надежность повышается. Диалог между заявителем и общественностью до подачи заявки на получение разрешения может помочь сгладить различия и сузить круг вопросов, которые должны обсуждаться в рамках официальной процедуры участия общественности.

Третий шаг для заявителя заключается в обеспечении общественности информацией, касающейся целей его заявки. Это может позволить заявителю внести коррективы в заявку в ответ на реакцию общественности даже до ее подачи и поэтому повысить эффективность процесса и облегчить работу государственных органов.

Положения пункта 5 статьи 6 применяются к периоду до подачи заявки на получение разрешения (когда заявитель все еще является «потенциальным») и ни в коей мере не уменьшает объем обязательств Сторон, предусмотренных Конвенцией, после подачи заявки. Поощрение заявителей к тому, чтобы они брали на себя большую ответственность по отношению к общественности, не затрагивает основные обязательства Сторон по Конвенции и не должно рассматриваться в качестве их замены. Например, рекомендация, изложенная в пункте 5, для потенциальных заявителей, касающаяся определения заинтересованной общественности, не дает заявителям никакого права определять, кого считать заинтересованной общественностью после того, как заявка была подана. Пункт 2 статьи 6 обязывает Стороны информировать заинтересованную общественность, что, естественно, предусматривает необходимость объективного определения Стороной тех представителей общественности, которые удовлетворяют определению «заинтересованная общественность».

Рекомендательный характер пункта 5 подтверждается использованием формулировки «следует, в необходимых случаях, поощрять». Конвенция не обязывает Стороны заставлять потенциальных заявителей принимать эти меры. Некоторые Стороны могут посчитать целесообразным принять меры к тому, чтобы государственные органы играли более существенную роль в участии общественности в силу их большей объективности и беспристрастности. Поэтому использование слов «в необходимых случаях» может также означать признание того факта, что заявители могут попытаться использовать такой процесс в целях пропаганды, для того чтобы воздействовать на заинтересованную общественность, и даже пойти на лоббирование определенных кругов общественности в ходе «консультаций», и что Сторонам необходимо предусмотреть в этой связи соответствующую защиту.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2007/22 (Франция) Комитет по вопросам соблюдения указал, что «в то время, как Стороны могут осуществлять Конвенцию различным образом, например путем полного включения положений в национальное законодательство или в определенной степени полагаясь на понятие прямого действия, считает, что требования пункта 5 статьи 6 не могут быть соблюдены, если они не отражены полностью в национальном праве Сторон»³⁰².

Роль заказчика/инициатора/разработчика проекта

Как было отмечено Комитетом в своих выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва) «на основании некоторых положений статьи 6 Конвенции можно сделать вывод о том, что соответствующая информация должна непосредственно распространяться государственным органом и что замечания следует представлять соответствующему государственному органу»³⁰³ (см. подпункт d) (iv) и (v) пункта 2 статьи 6 и пункт 6 статьи 6)³⁰³. Однако вышеизложенные наблюдения не означают, что обязательство выполнения некоторых или даже всех вышеупомянутых функций, связанных с участием общественности, всегда должно возлагаться на орган, уполномоченный выносить решения о разрешении предлагаемой деятельности. На самом деле во многих странах вышеупомянутые функции делегируются различным органам или даже частным лицам. Такие органы или лица, выполняющие государственные административные функции в отношении участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, должны рассматриваться в зависимости от конкретных условий, принятых в национальном законодательстве, как подпадающие под определение «государственного органа» согласно подпунктам b) или c) пункта 2 статьи 2. Однако такие органы или лица обязаны быть беспристрастными и не представлять какие-либо интересы, связанные с предлагаемой деятельностью, проходящей процесс принятия решений. Только такие качества могут гарантировать надлежащее проведение процедуры участия общественности.

Хотя потенциальные заявители могут нанимать консультантов, специализирующихся в области участия общественности, ни они сами, ни консультанты, нанятые ими, не могут гарантировать беспристрастность, необходимую для того, чтобы обеспечить надлежащее проведение процедуры участия общественности. Поэтому, как было отмечено Комитетом в его выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва), «возложение ответственности за обеспечение условий участия общественности исключительно на подрядчика не соответствует положениям Конвенции»³⁰⁴.

Однако вышеизложенный комментарий не должен пониматься как полное исключение их участия из организации процедур участия общественности, если и пока процесс находится под контролем государственных органов (например, при проведении публичных (общественных) слушаний) или запрет взыскания с них особых сборов для покрытия расходов, связанных с участием общественности³⁰⁵.

6. Каждая Сторона требует от компетентных государственных органов обеспечить заинтересованным кругам общественности по получении от них запроса, где это требуется в соответствии с национальным законодательством, бесплатный доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений, упоминаемому в этой статье, и имеющейся в распоряжении на момент осуществления процедуры участия общественности, в целях ее изучения и по мере ее поступления без ущерба для права Сторон отказывать в раскрытии определенной информации в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4.

Пункт 6 предписывает Сторонам возложить на государственные органы обязательство по обеспечению заинтересованной общественности доступа ко всей имеющейся информации, относящейся к процедуре принятия решений, охватываемой статьей 6, с учетом некоторых исключений. Он представляет собой в какой-то мере административную процедуру, которая предусматривает, что лица, являющиеся сторонами в каком-либо административном процессе, должны иметь доступ ко всей документации, относящейся к данному процессу. Здесь Конвенция идет дальше, поскольку она допускает наделение аналогичными правами всех представителей заинтересованной общественности, независимо от того, удовлетворяют они критериям соответствующего правового статуса или нет. Пункт 6 предусматривает, что доступ должен быть открыт ко *всей информации*, относящейся к процессу принятия решений. И это не ограничивается только экологической информацией. Согласно другим положениям Конвенции, это означает, что информация может быть в любой форме. Это не следует толковать таким образом, который ограничил бы предоставление информации отчетами или резюме.

Бесплатный доступ ко всей информации по запросу

«Доступ» означает возможность ознакомиться с информацией и возможность ее записывать. С практической точки зрения это обязательство можно выполнить, предусмотрев соответствующие часы работы в удобном помещении, где эта информация хранится в доступной форме. Для того чтобы ознакомиться с соответствующей информацией заинтересованному представителю общественности, возможно, понадобится представить соответствующий запрос, если это предусмотрено национальным законодательством. В ином случае запрос не нужен. Кроме того, как это подтверждено в выводах Комитета по вопросам соблюдения по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания)³⁰⁶. Конвенцией запрещается взимание платы или других сборов за простое ознакомление с соответствующей информацией. Вместе с тем государственный орган может ввести разумные сборы за другие услуги в соответствии с другими положениями Конвенции, например за фотокопии.

Информация, имеющаяся на «момент осуществления процедуры участия общественности»

Понятие «на момент осуществления» процедуры участия общественности также важно, поскольку обязательство по предоставлению доступа к информации начинает действовать с того момента, когда начинается процедура участия общественности. Время начала процедуры участия общественности также важно для определения момента, когда необходимо направлять уведомление в соответствии с пунктом 2. С точки зрения здравого смысла процедура участия общественности начинается самое позднее в момент уведомления согласно пункту 2, поскольку в этом пункте четко предусматривается уведомление на самом раннем этапе, в частности, о начале осуществления процедуры участия общественности.

При том, что «момент осуществления» процедуры участия общественности должен начинаться с уведомления на самом раннем этапе, он охватывает все последовательные этапы процедуры, предусматривающие «разумные сроки осуществления различных этапов» (см. [комментарий к пункту 3 статьи 6](#)). Возможность изучения документов согласно пункту 6 статьи 6 должна предоставляться, по меньшей мере, до окончания периода предоставления замечаний в соответствии с пунктом 7 статьи 6 и должна совпадать с этапом сбора информации в процессе принятия решений, так чтобы общественность действительно имела возможность получить доступ ко «всей информации, касающейся процесса принятия решений».

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения заметил, что пункт 6 статьи 6 «применяется «на момент осуществления процедуры участия общественности». Поэтому за рамками сроков осуществления процедуры участия общественности право на изучение информации в соответствии с пунктом 6 статьи 6 не применяется, и общественности необходимо полагаться на права доступа к информации согласно статье 4»³⁰⁷.

Вся имеющаяся информация, относящаяся к процедуре принятия решения

Пункт 6 требует от Сторон предоставлять доступ ко «всей информации, относящейся к процессу принятия решений, имеющейся в распоряжении на момент осуществления процедуры участия общественности», а затем предусматривает установление перечня минимальных требований, заявляя, что «Соответствующая информация должна, по крайней мере, ... включать...». Такая формулировка может иметь двоякое толкование. Одно из возможных толкований заключается в том, что не требуется собирать информацию, для того чтобы соблюсти минимальные стандарты, установленные в подпунктах а) – f). Речь, скорее, идет об обязательстве открыть доступ к этой информации, если она есть в наличии. Но в таком случае эту мысль можно было бы выразить более ясным образом. Второе возможное толкование заключается в том, что включение слова «имеющаяся» предусматривает своего рода позитивную интерпретацию с целью уточнить, что эта информация должна включать любую информацию, относящуюся к процедуре принятия решения и которая есть в наличии в любой форме в любой момент времени в ходе осуществления процедуры участия общественности. Такое толкование учитывало бы возможность того, что информация не всегда может находиться в непосредственном распоряжении государственного органа, но она относится к категории «имеющейся», поскольку она есть в распоряжении другой стороны, например у инициатора деятельности. Оно также позволило бы учитывать тот факт, что некоторая информация может иметься в начале осуществления процедуры и даже на этапе уведомления, но что при этом другая информация может появиться в ходе самой процедуры. В Конвенции в подпунктах а) – f) перечисляется информация, которая в любом случае имеет отношение к процедуре принятия решений, устанавливая тем самым минимальный стандарт.

Минимальный стандарт основан на обычных требованиях к документации ОВОС (см. ниже вставку о документации ОВОС в соответствии с Конвенцией Эспо) и к заявлению на получение экологического разрешения (см. вставку о заявлении на получение комплексного разрешения в соответствии с Директивой о промышленных выбросах). С учетом целей Конвенции, предусматривающих, в частности, обеспечение эффективного участия общественности (см. пункты 3 и 4 статьи 6) и соблюдения обязательств по подпункту а) пункта 1 статьи 5 о том, что государственные органы располагают экологической информацией, имеющей отношение к их функциям, и обновляют ее, второе из указанных толкований в большей степени соответствует духу Конвенции. Обратное толкование означало бы, что процесс принятия решений может проходить без рассмотрения самими государственными органами минимального объема информации, относящейся к процедуре принятия решения. Таким образом, условие состоит в том, что государственные органы должны самое меньшее располагать перечисленной информацией, поскольку это «имеет отношение к их функциям». Согласно этому мнению, это не отдельное материально-правовое требование, а скорее

отражение обязательства, включенного в подпункт а) пункта 1 статьи 5. Более подробно минимальные стандарты, установленные подпунктами а) – f), обсуждаются ниже.

Хотя минимальные стандарты могут основываться на обычных требованиях к документации по ОВОС, изложенных в статье 6, в своих выводах по сообщению АССС/С/2004/3 (Украина) Комитет по вопросам соблюдения отметил, что «это, естественно, не сводится лишь к опубликованию результатов оценки воздействия на окружающую среду»³⁰⁸. В тех же выводах Комитет также отметил, что «даже если часть запрашиваемой информации выходит за рамки пункта 6 статьи 6 Конвенции, она все же будет подпадать под положения статьи 4, регулирующие доступ к информации по запросу»³⁰⁹. Другими словами, право общественности подавать запрос на получение информации существует параллельно обязательству компетентного органа предоставлять доступ ко всей имеющейся информации, относящейся к процедуре принятия решения. Если представитель общественности считает, что запрос на информацию был проигнорирован, что он получил неправомерный отказ или неадекватный ответ, то будут применены положения пункта 1 статьи 9 о процедуре обжалования.

И, наконец, уведомление на основании пункта 2 может также в какой-то мере быть частью требований к информации, содержащихся в этом пункте, а государственные органы должны будут учитывать развитие процедур участия общественности.

Документация по ОВОС в соответствии с Конвенцией Эспо

В Добавлении II к Конвенции Эспо описывается минимальное содержание документации ОВОС, которая в сочетании со статьей 4 позволяет общественности собрать информацию, имеющую отношение к проекту:

Содержание документации об оценке воздействия на окружающую среду

Информация, подлежащая включению в документацию об оценке воздействия на окружающую среду в соответствии со статьей 4, как минимум, содержит:

- (а) описание планируемой деятельности и ее цели;
- (b) описание, при необходимости, разумных альтернатив (например, географического или технологического характера) планируемой деятельности, в том числе варианта отказа от деятельности;
- (c) описание тех элементов окружающей среды, которые, вероятно, будут существенно затронуты планируемой деятельностью или ее альтернативными вариантами;
- (d) описание возможного воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и ее альтернативных вариантов и оценка его значительности;
- (e) описание предохранительных мер по уменьшению воздействия, направленных на то, чтобы свести к минимуму вредное воздействие на окружающую среду;
- (f) конкретное указание на методы прогнозирования и лежащие в их основе исходные положения, а также на соответствующие используемые данные об окружающей среде;
- (g) выявление пробелов в знаниях и неопределенностей, которые были обнаружены при подготовке требуемой информации;
- (h) при необходимости, краткое содержание программ мониторинга и управления и всех планов послепроектного анализа; и
- (i) резюме нетехнического характера, при необходимости, с использованием визуальных средств представления материалов (карт, графиков и т.д.).

Предоставление информации «по мере ее поступления»

Наконец, соответствующий государственный орган должен обеспечить доступ к информации «по мере ее поступления». Это, очевидно, налагает на государственные органы обязательство постоянно предоставлять в распоряжение общественности новую информацию таким же образом, как и первоначальную информацию, по мере того как она появляется. Принцип, на котором строится это обязательство, также в какой-то степени закреплен в Конвенции Эспо, которая обязывает Стороны незамедлительно информировать другие заинтересованные Стороны, если дополнительная информация о значительном трансграничном воздействии планируемой деятельности, которая отсутствовала на момент принятия решения в отношении этой деятельности и которая могла бы существенным образом повлиять на это решение, становится известной заинтересованной Стороне до начала осуществления такой деятельности (Конвенция Эспо, пункт 3 статьи 6).

Основания для отказа

В пункте 6 Орхусской конвенции четко указывается, что основания для отказа в предоставлении информации, предусмотренные пунктами 3 и 4 статьи 4, могут также применяться и к информации, доступ к которой должен обеспечиваться в соответствии с этим пунктом, с учетом, естественно, ограничений на использование таких исключений, которые предусмотрены статьей 4 (см. [комментарий к пунктам 3, 4 и 6 статьи 4](#)). Например, в соответствии с пунктом 6 статьи 4, государственный орган должен отделить материалы, не подлежащие раскрытию, от остальной информации и предоставить всю оставшуюся информацию в распоряжение общественности.

Доступ к исследованиям по ОВОС в полном объеме

В своем докладе к третьему заседанию Совещания Сторон Комитет по вопросам соблюдения рассмотрел вопрос о том, что некоторые Стороны отказываются открывать полные заключения по ОВОС на основании условий конфиденциальности в соответствии с законодательством по интеллектуальной собственности. Было отмечено, что:

Вопрос о конфиденциальности информации в контексте процедур ОВОС поднимался в нескольких сообщениях, а также рассматривался в ряде национальных докладов Сторон об осуществлении... При рассмотрении компетентным органом вопроса о том, имеет ли он право отказать в раскрытии экологической информации, круг возможных оснований для такого отказа должен определяться на основе ограничительного подхода с учетом общественных интересов, которым отвечало бы раскрытие такой информации. В частности, предание гласности материалов ОВОС во всей их полноте должно рассматриваться как правило, а возможность воздержаться от раскрытия части этих материалов – как исключение из правила³¹⁰.

В своих выводах по сообщению ACCC/C/2005/15 (Румыния) Комитет по вопросам соблюдения установил:

Комитет желает подчеркнуть, что в правовых системах, в которых законодательство об авторском праве может применяться к исследованиям по ОВОС, подготавливаемым для целей информирования общественности в рамках административной процедуры и предоставления такой информации в распоряжение государственных органов при принятии решения, это не должно ни в какой мере оправдывать общую необходимость исключения таких исследований из числа материалов, открытых для доступа общественности³¹¹.

В тех же выводах Комитет констатировал в отношении пункта 6 статьи 6 следующее:

Хотя это положение допускает, что запросы общественности о предоставлении определенной информации могут отклоняться в определенных обстоятельствах, связанных с правами интеллектуальной собственности, это может происходить только в тех отдельных случаях, когда компетентный орган считает, что обнародование данной информации способно негативно сказаться на правах интеллектуальной собственности. Исходя из этого, Комитет выражает большие сомнения в том, что это отступление могло бы когда-либо быть применимым на практике к документации об ОВОС. Но и в подобных ситуациях основания для отказа должны истолковываться ограничительным образом с учетом интересов общественности, соблюдению которых содействует обнародование информации. Решения о закрытии некоторых элементов данной информации для обнародования должны быть сами по себе ясными и транспарентными с точки зрения обоснования мотивов неразглашения информации. Кроме того, полное раскрытие информации, содержащейся в исследованиях по ОВОС, следует рассматривать в качестве правила, а возможное закрытие части этой информации – как исключение из этого правила. Поэтому общее изъятие исследований по ОВОС из категории информации, подлежащей обнародованию, противоречит пункту 1 статьи 4 в связи с пунктом 4 статьи 4 и пункту 6 статьи 6 в связи с пунктом 4 статьи 4 Конвенции³¹².

Соответствующая информация должна, по крайней мере, и без ущерба положениям статьи 4, включать:

Конвенция устанавливает минимальные стандарты в отношении информации, которая должна предоставляться в распоряжение заинтересованной общественности для изучения. Это сделано в форме неисчерпывающего перечня информации, которая во всех случаях имеет отношение к процессу принятия решений, охватываемому статьей 6. Этот перечень составлен в значительной мере с учетом национального и международного опыта проведения ОВОС, в соответствии с которым обычно требуется предоставление в распоряжение общественности определенной документации. Конвенция конкретно предусматривает, что информация, доступ к которой открыт в соответствии с этим пунктом, подпадает под действие положений статьи 4.

Вместе с тем Конвенция не устанавливает, какая информация должна собираться, кто должен нести расходы по такому сбору. Многие законы, регламентирующие оценки типа ОВОС, предусматривают сбор аналогичной информации (см. вставку о документации ОВОС выше). Аналогичная информация должна включаться в заявление на выдачу разрешения, например экологического разрешения, в соответствии с Директивой о промышленных выбросах (см. вставку ниже). Стороны могут, по примеру этих законов, возложить работу по сбору информации и связанные с этим расходы на заявителя на основании принципа «платит загрязнитель».

Заявление на получение комплексного разрешения в соответствии с Директивой по промышленным выбросам

В пункте 1 статьи 12 Директивы ЕС по промышленным выбросам содержится требование о том, что:

Государства-члены должны предпринимать необходимые действия для того, чтобы заявление на получение разрешения содержало описание следующего:

- (a) объекта и осуществляемой на нем деятельности;
- (b) сырья и вспомогательных материалов, иных веществ и энергии, потребляемых или производимых объектом;
- (c) источников выбросов, имеющих на объекте;
- (d) условий, существующих в месте расположения объекта;
- (e) по необходимости, доклада об исходном состоянии в соответствии со статьей 22 (2);
- (f) характера и объема предполагаемых выбросов объекта в каждую из сред, а также выявление случаев значительных воздействий выбросов на окружающую среду;
- (g) предлагаемой технологии и иных методов предотвращения или, где это невозможно, сокращения выбросов от объекта;
- (h) мер, направленных на предотвращение, подготовку к повторному применению, переработке и регенерации отходов, производимых объектом;

- (i) дальнейших мер, запланированных для обеспечения соответствия общим принципам выполнения основных обязанностей оператора, предусмотренных статьей 11;
- (j) планируемых мер по контролю за выбросами в окружающую среду;
- (k) основных альтернативных вариантов используемой технологии, методов и мер, если они были изучены заявителем самостоятельно.

Заявление на получение разрешения также должно содержать краткое нетехническое описание данных, о которых говорится в первом подпункте.

а) описание промышленного объекта и физических и технических характеристик предлагаемой деятельности, включая оценку предполагаемых остатков и выбросов;

Первый элемент информации, который должен быть представлен компетентным государственным органом на рассмотрение общественности, касается описания промышленного объекта, т.е. места, где планируется осуществлять предлагаемый вид деятельности. Далее информация должна включать описание физических или технических характеристик предлагаемой деятельности. Такое описание зачастую уже требуется в качестве одного из составляющих элементов материалов, которые должны быть представлены заявителем государственному органу. Описание должно включать оценку предполагаемых остатков и выбросов в результате предлагаемой деятельности. Это позволяет установить связь между физическими и техническими характеристиками и потенциальным воздействием предлагаемой деятельности на окружающую среду.

Ссылка на применение статьи 4 имеет особое значение в связи с выбросами. Подпункт d) пункта 4 статьи 4 и последним предложением пункта 4 статьи 4 налагаются строгие ограничения на исключения из правила, касающегося раскрытия информации, связанной с выбросами в окружающую среду (см. [комментарий к подпункту d\) пункта 4 статьи 4](#)).

б) описание значительного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду;

Государственный орган должен также обеспечить общественности доступ к описанию значительного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. Поскольку статья 6 на основании пункта 1 применяется к планируемой деятельности, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду, редакцию подпункта b) пункта 6 следует понимать таким образом, что он относится к описанию потенциального значительного воздействия, которое может оказать планируемая деятельность на окружающую среду (см. в [комментарии к подпункту b\) пункта 1 статьи 5](#) и [подпункту b\) пункта 1 статьи 6](#) для дальнейшего обсуждения понятия «значительное воздействие»).

Во многих странах ЕЭК уже выдвинуто требование о включении такого описания в документацию, которая представляется государственным органам на получение разрешения. В ряде стран, где используется система ОВОС/экспертиза, например, в Украине и в Беларуси, заявитель не только должен подготовить заявление о воздействии на окружающую среду касательно возможных последствий для окружающей среды от планируемой деятельности, но и выдвигается требование, чтобы заявление о последствиях было распространено среди общественности за счет заявителя.

Многие страны определили в своем законодательстве соответствующие факторы, которые необходимо принимать во внимание при оценке значительного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. Эти законы, которые касаются таких вопросов, как описание площадки для осуществления деятельности, определение зоны воздействия и оценка масштабов потенциального воздействия, могут служить хорошим примером того, как можно выполнить это требование Конвенции.

Географическая область, в которой можно логически ожидать такого воздействия, известна под названием «зона воздействия». Указ Венгрии об ОВОС³¹³ служит примером того, как в этой стране определяется зона воздействия конкретного проекта. В нем изложено требование, чтобы территория, подлежащая рассмотрению в документации ОВОС, считалась зоной предполагаемого прямого и косвенного воздействия, которая определяется как можно точнее на основе данных, собранных в ходе подготовки документации ОВОС. Кроме того, участки, находящиеся вне пределов территории воздействия, предположительно, не должны оказаться в зоне воздействия планируемой деятельности. Некоторые из факторов, которые необходимо учитывать при оценке зоны охвата возможных последствий, включают, в частности, зоны, где могут быть обнаружены выбросы, с учетом их характеристик, способности переноса в окружающую среду и применимых условий; участки, где извлекаются природные ресурсы; и возможность сбоя или аварии.

с) описание мер, предусмотренных для предотвращения и/или уменьшения воздействия, включая выбросы;

Кроме описания возможных последствий деятельности для окружающей среды, податель заявки и/или соответствующий государственный орган должен предоставить описание мер, направленных на предупреждение таких последствий или, если они абсолютно неизбежны, на то, чтобы свести их до возможного минимума. Такие меры должны касаться как выбросов, так и других существенных последствий.

д) нетехническое резюме вышеуказанного;

В этом положении обращается внимание на тот факт, что Конвенция предписывает доступ к информации в любой форме. Она также дает некоторые указания относительно детализации и качества информации, которые, как рассчитывали Стороны на переговорах, будет предоставляться в распоряжение общественности согласно подпунктам а) – с). Нетехническое резюме позволяет понять основные идеи вышеуказанной информации даже непрофессионалу. Тот факт, что нетехническое резюме выделено в качестве отдельного элемента материалов, которые должны предоставляться государственным органом в распоряжение заинтересованной общественности для рассмотрения, указывает на то, что изложенная выше информация носит детализированный и технический характер. Нетехническое резюме должно охватывать все позиции, указанные в подпунктах а) – с).

Нетехническое резюме помогает представителям заинтересованной общественности осмыслить и понять весьма сложные технические данные, содержащиеся в документации. Подготовка государственным органом нетехнического резюме или возложение обязательства по его подготовке на инициатора проекта является одним из способов, с помощью которого Стороны могут выполнить обязательство по пункту 2 статьи 3, цель которого – обеспечить, чтобы должностные лица и государственные органы оказывали общественности помощь и ориентировали ее для облегчения участия в процессе принятия решений.

Указание по составлению нетехнических резюме в Венгрии

Венгрия установила руководящие принципы составления нетехнических резюме документации по ОВОС. Эти принципы могут служить примером разработки способов соблюдения этого требования также и в других странах. Статьей 13 Закона об охране окружающей среды³¹⁴ предписывается следующее содержание нетехнического резюме:

- описание «существа» деятельности,
- ожидаемые воздействия на окружающую среду,
- определение границ зоны воздействия,
- оценка воздействий на окружающую среду,
- ожидаемые воздействия на уровень жизни и социальные условия в затрагиваемых сообществах,
- планируемые меры по охране окружающей среды.

е) план основных альтернатив, рассмотренных подателем заявки; и

Компетентные государственные органы обязаны также предоставить заинтересованной общественности план основных альтернатив, рассмотренных подателем заявки. Обычно процессы принятия решений, связанных с планируемой деятельностью, которая может оказать воздействие на окружающую среду, включают изучение различных альтернатив осуществлению планируемой деятельности. Важнейшим мотивом проведения анализа альтернатив является необходимость учета экологических факторов и сведения до минимума воздействия на окружающую среду. Некоторые альтернативы могут исходить от заинтересованной общественности в результате предварительных обсуждений, проводимых в соответствии с пунктом 5 статьи 6. Право общественности предлагать такие альтернативные варианты подкрепляется подпунктом d) (v) пункта 2 и пунктами 7 и 8 статьи 6.

f) в соответствии с национальным законодательством основные доклады и рекомендации, направленные государственному органу, в то время, когда заинтересованной общественности будет предоставляться информация в соответствии с пунктом 2 выше.

Компетентные государственные органы должны также предоставлять в распоряжение заинтересованной общественности основные доклады и рекомендации, направленные государственному органу в момент уведомления, предусмотренного в пункте 2. Пункт 2 предписывает адекватное, своевременное и эффективное уведомление. Кроме того, представление государственному органу новых докладов и рекомендаций должно вводить в действие дополнительное обязательство по уведомлению заинтересованной общественности, поскольку уведомление, предусмотренное в пункте 2, представляет собой постоянное обязательство (см. [комментарий «Предоставление информации по мере ее поступления»](#) выше). Обязательство по обновлению информации также закреплено в начале этого подпункта, который обязывает государственные органы предоставлять заинтересованной общественности всю соответствующую информацию «по мере ее поступления».

«Доклады и рекомендации»

Используемые в Конвенции термины «доклады и рекомендации» охватывают широкий круг материалов, предоставляемых государственному органу, откуда бы они ни исходили: от консультантов, инициаторов проекта, смежных государственных органов, экспертных органов или представителей общественности. Такие доклады и рекомендации могут включать, в частности, исследования альтернатив, анализы затрат и выгод, технические или научные доклады и оценки воздействия на социальные условия или состояние здоровья. Сюда также должны быть включены мнения, представленные другими органами, в частности, органами, которым законом предписано представлять свои заключения – такие как природоохранные органы или органы здравоохранения и их консультативные органы. Здесь также должны быть охвачены мнения, если таковые имеются, органов, назначенных для проведения оценки качества документации ОВОС.

Термин «в соответствии с национальным законодательством» указывает на то, что этот вопрос уже, возможно, подпадает под действие детальных правовых положений. Здесь его можно толковать как признание обычной ситуации, когда закон предписывает направлять государственному органу доклады и рекомендации в порядке обычной административной процедуры в ходе принятия решений.

7. Процедуры участия общественности позволяют ей представлять в письменной форме или, в необходимых случаях, в ходе публичного слушания или рассмотрения вопроса с участием подателя заявки любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности.

Пункт 7 отличается от некоторых других положений статьи 6 в том отношении, что предоставляет права не только заинтересованной общественности, но и общественности в целом. Хотя заинтересованная общественность обладает более сильными правами с точки зрения положений этой статьи, касающихся уведомления и изучения информации, тем не менее, любой представитель общественности вправе представить замечания, информацию, анализ или мнения в ходе процедуры участия общественности. Государственный орган не может отклонить ни одно замечание, информацию, анализ или мнения на том основании, что данный представитель общественности не относится к категории заинтересованной общественности. В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва) Комитет по вопросам соблюдения подтвердил, что законодательство, ограничивающее право представления замечаний заинтересованной общественностью, не гарантирует в полном объеме прав, предусмотренных Конвенцией³¹⁵.

Кроме того, поскольку пункт 2 статьи 9 представляет собой средство обеспечения исполнения всех пунктов статьи 6 и поскольку он относится только к «заинтересованной общественности», представляется, что цель, поставленная в Конвенции, заключается в том, чтобы любой представитель общественности, который фактически участвует в процедуре участия, представляя замечания в письменном виде или излагая их в ходе слушания, приобретал статус представителя «заинтересованной общественности».

Уместность замечаний, информации, анализов или мнений определяется в первую очередь представителем общественности, который их представляет. Если скоро представитель общественности считает, что данный вопрос имеет отношение к планируемой деятельности, он должен быть принят государственным органом к рассмотрению. Соответствующее значение, придаваемое в процессе принятия решений отдельным представленным замечаниям, информации, анализам или мнениям, составит суть решения для лица его принимающего, при условии, что каждое замечание было должным образом принято во внимание в соответствии с пунктом 8 статьи 6 (см. [комментарии к пункту 8 статьи 6](#)).



© www.nickwates.co.uk

Соответствующий государственный или другой официальный орган, которому общественность должна направлять замечания, а также сроки подачи таких замечаний указываются в уведомлении, адресованном заинтересованной общественности в соответствии с подпунктом d) (v) пункта 2 статьи 6.

В Конвенции упоминаются два возможных способа представления замечаний, информации, анализов или мнений: подача их в письменном виде либо публичные (общественные) слушания или рассмотрение вопроса с участием заявителя. Последний вариант дает заявителю возможность представить проект и ответить на вопросы и замечания. Публичное (общественное) слушание или рассмотрение вопроса с участием заявителя также дает возможность для диалога между заинтересованными Сторонами. Как отметил Комитет по вопросам соблюдения в своих выводах по сообщению ACCC/C/2009/37 (Беларусь) «организация обсуждений по предложенному проекту в газетах, а также в рамках программ ТВ не является приемлемой формой дискуссий для обеспечения соблюдения пункта 7 статьи 6 Конвенции»³¹⁶.

Хотя Конвенция не устанавливает конкретных норм, регламентирующих публичные слушания, тем не менее, правила их проведения должны соответствовать другим положениям Конвенции, в частности пунктам 1 и 2 статьи 3. Стороны могут также разработать процедуры представления общественностью письменных замечаний.

Публичные (общественные) слушания

В большинстве стран ЕЭК публичные слушания могут проводиться в рамках процедуры ОВОС и других процессов принятия решений. Слушания должны проводиться по прошествии достаточного периода времени с момента уведомления, с тем, чтобы у общественности было время для изучения материалов и другой информации, относящейся к планируемой деятельности, и подготовки мнений, предложений, замечаний, альтернативных вариантов или вопросов. Публичные (общественные) слушания обычно позволяют собрать вместе представителей общественности, представителей государственного органа, ответственного за принятие решения, и заявителя или инициатора планируемой деятельности. В слушаниях могут быть также вовлечены эксперты и другие органы. Такая встреча дает возможность общественности представить в письменной или устной форме замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности. Во многих странах законом предписывается подготовка отчета о слушаниях либо непосредственно в ходе них, либо через несколько дней после слушания (обычно в течение недели). Этот отчет должен содержать протокол заседания и список участников, а также перечень всех представленных замечаний и предложений. В некоторых странах такой отчет должен быть подписан участниками слушания в доказательство того, что высказанные факты и мнения были правильно записаны.

Хотя публичные (общественные) слушания являются полезным инструментом участия общественности, они являются не единственным способом, посредством которого общественность имеет право представить свои мнения. Согласно пункту 7 общественность имеет право подать в письменном виде любые замечания, информацию, анализы или мнения, которые она считает уместными. При этом нет необходимости соблюдать определенный формат или требования к содержанию. В своих выводах по сообщению ACCC/C/2006/16 (Литва) Комитет по вопросам соблюдения подтвердил, что законодательство, ограничивающее право представления заинтересованной общественностью замечаний «обоснованными предложениями», т.е. предложениями, содержащими обоснованную аргументацию, не гарантирует в полном объеме прав, предусмотренных Конвенцией³¹⁷. Возможность представлять замечания должна обеспечиваться в течение всего периода для комментирования, который вместе с возможностью изучать документы в соответствии с пунктом 6 статьи 6 должен совпадать с этапом сбора информации в процессе принятия решений государственными органами.

Что касается возможности представлять замечания в ходе проведения процедуры ОВОС в трансграничном контексте, то пункт 2 статьи 4 Конвенции Эспо обязывает Стороны обеспечить представление замечаний компетентному органу страны происхождения. В последнем пункте статьи 3 предусматривается, что заинтересованные Стороны, т.е. Страна происхождения и затрагиваемая Страна, должны:

обеспечить, чтобы у общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые, по всей вероятности, будут подвергнуты воздействию, имелись информация и возможности для представления замечаний или возражений по планируемой деятельности и чтобы эти замечания или возражения были сообщены компетентному органу Стороны происхождения либо непосредственно, либо, когда это необходимо, через Сторону происхождения.

8. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в соответствующем решении надлежащим образом были отражены результаты участия общественности.

Орхусская конвенция обязывает Стороны обеспечить, чтобы орган, принимающий решение, учел надлежащим образом результаты участия общественности. Это обязательство не ограничивается участием общественности в рассмотрении экологических аспектов планируемой деятельности, оно распространяется на результаты всей процедуры участия общественности. В соответствии с общими нормами административного права, действующими в большинстве государств-членов ЕС, уже сейчас требуется, чтобы решения представлялись в письменном виде с указанием их обоснования (см. ниже [комментарий к пункту 9 статьи 6](#)). В таких системах надлежащий учет результатов участия общественности может быть истолкован как обязательство включать в письменные решения с указанием обоснований изложение того, каким образом были приняты во внимание результаты участия общественности. Естественно, орган, принимающий решение, должен иметь правовое основание для должного учета результатов участия общественности и любых других факторов в ходе принятия решения. Поэтому законодательная регламентация по правовой норме, подлежащей применению к факторам, которые учитываются в конкретном процессе принятия решений, является весьма важной для осуществления данного положения Конвенции.

В Конвенции не уточняется, что именно на практике означает «надлежащим образом... отражены». Некоторые Стороны разработали руководящие указания по этому вопросу. Например, в руководстве ЕС по Орхусскому Регламенту, размещенном в Интернете, указывается, что надлежащее отражение результата участия общественности «означает, что Комиссия должным образом рассмотрит замечания общественности и взвесит их в свете различных интересов общественности в этом вопросе»³¹⁸. В 2008 году Совет министров Австрии принял Стандарты участия общественности в помощь государственным должностным лицам, в котором, среди прочего, отмечается, что:

«Принять во внимание» означает, что вы изучаете различные аргументы, представленные в ходе консультаций с технической точки зрения, если необходимо, обсуждаете их с участниками, оцениваете их при помощи способа, поддающегося контролю, а затем учитываете их при выработке мер политики, плана, программы или законодательного инструмента»³¹⁹.

Надлежащий учет не требует от соответствующего органа понимать суть всех полученных замечаний и изменять решение в соответствии с каждым из них. Применительно к обсуждению в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/29 (Польша) Комитет по вопросам соблюдения отметил, что:

Требование пункта 8 статьи 6 Конвенции о том, чтобы государственные органы надлежащим образом учитывали результаты участия общественности, не равносильно праву общественности наложить вето на это решение. В частности, это положение не следует считать как требование о том, что окончательное слово относительно судьбы и характера проекта оставалось за местной общиной, проживающей недалеко от места реализации проекта, или о том, что всегда требуется ее согласие³²⁰.

Однако соответствующий орган в конечном счете несет ответственность за решение, принятое на основе всей имеющейся информации, включая все полученные замечания, и должен быть способен продемонстрировать, почему то или иное замечание было отклонено по обоснованным причинам.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) Комитет установил:

Комитету совершенно ясно, что обязательство должным образом учитывать в решении результаты участия общественности нельзя рассматривать как требование соглашаться со всеми представленными замечаниями, оговорками или мнениями. Однако в тех случаях, когда невозможно по существу согласиться со всеми представленными замечаниями, которые нередко могут быть противоречивыми, соответствующий орган все-таки должен серьезно учитывать все полученные замечания. Комитет напоминает, что обязательство «надлежащим образом» учитывать, предусмотренное в пункте 8 статьи 6, должно рассматриваться в свете вытекающего из пункта 9 статьи 6 обязательства предоставлять «общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения». Поэтому обязательство надлежащим образом учитывать результаты участия общественности следует толковать как обязательство, согласно которому письменное разумное решение должно включать в себя итоги обсуждения вопроса о том, каким образом был обеспечен учет участия общественности... Комитет отмечает, что система, в рамках которой замечания общественности на постоянной основе не учитываются или не принимаются во внимание по их существу без каких-либо объяснений, не отвечает требованиям Конвенции³²¹.

Необходимость для органов серьезным образом учитывать результаты участия общественности и отражать их в процессе принятия решений, разработки политики и нормативных актов является ключевым аспектом Конвенции. Положения, касающиеся надлежащего учета результатов участия общественности, можно найти во всех трех статьях, посвященных этому вопросу. В частности, статья 7 включает положение пункта 8 статьи 6 о том, что касается планов и программ, связанных с окружающей средой, тогда как статья 8 прибегает к несколько иной формулировке.

Иная редакция статьи 8 – ключ к разгадке намерения, лежащего в основе пункта 8 статьи 6 и, следовательно, статьи 7. В статье 8 говорится об обязательстве учитывать результаты участия общественности «в максимально возможной степени» в контексте нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридических обязательных нормативных актов. Как указывается в комментарии к статье 8 ниже, Конвенция устанавливает менее жесткие требования в отношении участия общественности в процессе разработки законов в тех случаях, когда этот процесс должен проходить с учетом взаимного уважения функций исполнительной и законодательной ветвей власти. Но даже в такой редакции требование учитывать результаты участия общественности «в максимально возможной степени» устанавливает объективно высокий стандарт, свидетельствующий о том, что в данном конкретном случае замечания общественности были учтены серьезным образом. Поэтому в соответствии со структурой Конвенции, требование учитывать результаты участия общественности в контексте статьи 6 в случаях, когда непосредственно затрагиваются права и интересы конкретных представителей общественности, должно повлечь за собой нечто большее, нежели «в максимально возможной степени»; строгое толкование этого пункта должно, скорее, сводиться к требованию разработать четкие материальные и процедурные нормы.

В статье 6 ничего не указывается о том, что, в конечном счете, должен постановить орган после отражения результата участия общественности. Как отмечено Комитетом по вопросам соблюдения в его выводах по сообщению АССС/С/2007/22 (Франция):

В соответствии с законодательством ряда стран вопрос о том, должна ли удовлетворяться просьба о выдаче разрешения на проведение какой-либо деятельности, которая может оказаться вредной для окружающей среды, может, по крайней мере частично, решаться в зависимости от полезности такого проекта, данный аспект не охватывается требованиями Конвенции. Стороны Конвенции могут применять различные критерии для одобрения или отказа в просьбе о выдаче разрешения, например в отношении технологического стандарта, воздействия на здоровье и окружающую среду или полезности рассматриваемой деятельности. Однако эти вопросы не рассматриваются в рамках Конвенции³²².

Несмотря на вышесказанное, в пункте 8 статьи 6 подразумевается, что любая неспособность надлежащим образом учитывать результаты участия общественности представляет собой нарушение процедуры, которое может обусловить отмену решения. В соответствующих обстоятельствах представитель общественности, замечания которого не были должным образом учтены, может оспорить окончательное решение в административном или судебном порядке по указанной причине, на основании пункта 2 статьи 9. Поэтому весьма важно, чтобы государственные органы обращали серьезное внимание на обязательство надлежащим образом учитывать результаты участия общественности.

Практические способы обеспечения должного отражения

Стандарты отражения (учета) результата участия общественности по-прежнему являются предметом работы в странах региона ЕЭК. Надлежащее отражение результата участия общественности может быть обеспечено определенными организационными мерами, такими как регистрация письменных замечаний и запись публичных слушаний. При приеме замечаний хорошим методом может оказаться составление таблицы, в которую вносятся все представленные замечания и то, каким образом они изменили проект, поскольку так можно объединить аналогичные доводы. В отношении замечаний, которые не учитываются, в таблице можно фиксировать причины их отклонения. Там, где важна формулировка предлагаемого текста, например, в предложениях законодательного характера, может оказаться полезным включение комментариев непосредственно в проект текста, используя режим выделенных исправлений для наглядности. В некоторых ситуациях, можно встретиться с теми, кто представил замечания, чтобы объяснить, какие аргументы будут учитываться, а какие нет и почему³²³. Описанные выше меры также могут стать важными в случае, когда пострадавшее лицо использует пункт 2 статьи 9 с целью оспорить тот или иной процесс принятия решений.

Как пример эффективной практики, используемой в некоторых странах в работе с полученными замечаниями, соответствующий орган должен прямо отвечать по существу замечаний. С этой целью замечания, являющиеся в значительной мере по своей сути идентичными, могут быть сгруппированы. В некоторых странах требуется, чтобы суть всех замечаний была проанализирована в письменном виде в документе с обоснованием окончательного решения, который может называться «ответным документом». Этот документ также может использоваться для соблюдения требований пункта 9 ниже, в котором предписано, чтобы решения должны представляться в письменном виде вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения.

9. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы после принятия решения государственным органом общественность была незамедлительно информирована об этом решении в соответствии с надлежащими процедурами.

Стороны обязаны незамедлительно проинформировать общественность в соответствии с надлежащими процедурами. Как и в пункте 7, это обязательство не только предполагает уведомление участников процедуры или заинтересованной общественности, но и предусматривает общее уведомление, адресованное всей общественности в целом.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/6 (Литва) Комитет по вопросам соблюдения постановил, что:

Общественность информируется «незамедлительно» и «в соответствии с надлежащими процедурами». В этом пункте, в отличие от пункта 2 статьи 6, в Конвенции не содержится никаких дополнительных требований в отношении информирования общественности в связи с принятием решения, и, таким образом, на усмотрение Сторон оставлена разработка «надлежащих процедур» для включения их в национальное законодательство³²⁴.

Комитет добавил следующее:

Может или нет рассматриваться в качестве незамедлительного информирование общественности через 15 дней после принятия решения, зависит от конкретных обстоятельств (например, характера решения, вида и масштабов рассматриваемой деятельности) и соответствующих положений, закрепленных в национальной правовой системе (например, в отношении соответствующих процедур обжалования и их сроков)³²⁵.

Комитет заключил, что: «Независимо от продолжительности периода, предусматриваемого национальным законодательством для информирования общественности о решении, он должен быть «разумным» и, в частности, с учетом соответствующего срока, необходимого для инициирования процедур рассмотрения в соответствии с пунктом 2 статьи 9»³²⁶.

Как отмечается Комитетом в вышеуказанных выводах, своевременность уведомления о решении должна оцениваться в контексте других требований Конвенции³²⁷. Одним из способов такой оценки является возможность сделать это представителями общественности, которые намерены обжаловать какой-либо аспект процесса принятия решения. Хотя в большинстве правовых систем сроки, установленные для обжалования, начинают исчисляться лишь с момента уведомления, тем не менее, задержка с таким уведомлением может отрицательно сказаться на предмете обжалования. В качестве примера можно привести случай, когда податель заявки на осуществление деятельности уведомляется об утверждении его заявки и начинает строительные работы, а представитель общественности, замечания которого не были надлежащим образом учтены, не получил уведомление об окончательном решении. Совершенно очевидно, что своевременное получение уведомления общественностью имеет большое значение в том плане, что она может в этом случае оспорить принятое решение на основании веских доводов до того момента, пока у инициатора проекта еще нет возможности приступить к осуществлению конкретной деятельности и продвинуть ее до такой степени, что статус кво сохранить уже невозможно, а восстановить его можно только за счет больших расходов.

Обычно уведомление Сторон о принятых решениях должно включать конкретную информацию, представляющую для них интерес, например сведения о возможностях обжалования. Общее административное право той или иной Стороны может также включать положения, регламентирующие уведомление участников соответствующей процедуры, и эти требования должны быть приняты во внимание при разработке положений, регламентирующих информирование общественности об окончательном решении на основании этого пункта. Закон об административной процедуре Болгарии, например, требует, чтобы сторона, которая обжалует принятые государственным органом решения в административном порядке, получила уведомление в течение семи дней после того, как решение по жалобе было принято³²⁸.

Каждая Сторона предоставляет общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения.

Конвенция требует предоставить общественности текст обоснованного решения с указанием причин и соображений, положенных в основу принятия такого решения. Включив причины и соображения, на которых основано данное решение, орган, принимающий решение может показать, что он рассмотрел сведения, представленные участниками, и учел их аргументы. Точно так же, как и в соответствии с первым предложением пункта 9, это положение применяется к общественности в целом, а не только к заинтересованной общественности или к тем представителям общественности, которые участвовали в процессе принятия решения. Аналогичное положение можно найти в статье 9 Директивы по ОВОС. Общее административное право той или иной страны может также предусматривать публикацию решений по конкретным случаям в общем издании. Например, административные решения в Хорватии должны включать причины, аргументирующие это решение, и доводиться до сведения общественности. Несоблюдение того или другого требования делает административное решение недействительным³²⁹.

И хотя полный текст решения должен быть доведен до сведения общественности, в связи с объемным характером соображений не обязательно включение полного текста в сообщение, информирующее общественность о принятом решении. Однако такое сообщение должно содержать указание на то, где можно ознакомиться с полным текстом. В своих выводах по сообщению ACCC/C/2006/16 (Литва) Комитет по вопросам соблюдения подчеркнул, что:

«Конвенция не предписывает публиковать само решение. В ней содержится лишь требование об информировании общественности о решении и предоставлении ей права доступа к решению с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения. ... Аналогичным образом в Конвенции не установлено точных требований в отношении документирования «причин и соображений, положенных в основу этого решения», за исключением требования о предоставлении подтверждения должного учета «результатов участия общественности», как это предписывается в соответствии с пунктом 8 статьи 6»³³⁰.

В этом деле Комитет также отметил, что:

«Форма информирования общественности и требования к документальному подтверждению причин и соображений, положенных в основу решения, должны определяться с учетом соответствующих сроков и других требований, необходимых для инициирования процедур рассмотрения в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции»³³¹.

Как указывается выше в [комментарии к пункту 8](#), в своих выводах по сообщению ACCC/C/2008/24 (Испания) Комитет установил, что «обязательство надлежащим образом учитывать результаты участия общественности следует толковать как обязательство, согласно которому письменное разумное решение должно включать в себя итоги обсуждения вопроса о том, каким образом был обеспечен учет участия общественности»³³². Тем самым государственный орган может также выполнить требование пункта 9 о том, что в решении должны быть указаны «причины и соображения, положенные в его основу». Как указывалось в [комментарии к пункту 8](#), эффективная практика, применяемая в некоторых странах, предусматривает, что соответствующий государственный орган рассматривает суть всех замечаний в письменном документе, обосновывающем окончательное решение. «Ответный документ» направляется непосредственно любому, кто представил свои замечания, и одновременно предоставляется широкой общественности. Страны, где такой практики еще нет, могут принять этот механизм.

Обоснованные решения

Существует много преимуществ, которые можно извлечь из указания обоснований того или иного решения. Среди них:

- Изложение причин предполагает, что орган, принимающий решение, должен определять вопросы, систематично анализировать данные, а также делать соответствующие выводы и разъяснять их. Это повышает надежность решения.
- Обоснованное решение, приобщенное к делу, может помочь в будущем лицам, которые будут принимать решения в аналогичных обстоятельствах, а также государственным органам в разработке более четких, последовательных и правильных решений.
- Указание причин может убедить стороны в том, что проведенное слушание дало им ощутимую возможность оказать влияние на орган, принимавший решение, и уменьшить опасность ошибки.
- Доведение до сведения общественности причин, которые лежат в основе решения, повышает доверие и свидетельствует о том, что соответствующие аргументы и доказательства были поняты и должным образом приняты во внимание.
- Указание причин может заложить основу для дальнейших процессуальных действий таких, как обжалование, выполняющих функцию дополнительного механизма контроля за качеством принятых решений.
- Указание причин позволяет привлечь к ответственности органы за принятые ими решения и другие меры.
- Указание причин помогает отстоять пересматриваемые решения, поскольку они показывают, что они не были приняты произвольно или в нарушение закона³³³.

10. Каждая Сторона обеспечивает, что при пересмотре или обновлении государственным органом условий осуществления деятельности, о которой говорится в пункте 1, положения пунктов 2-9 настоящей статьи применялись *mutatis mutandis*, а также в тех случаях, когда это целесообразно.

Это положение дополняет пункт 22 приложения I, который расширяет статью 6, внося изменения и расширения деятельности, предусмотренной в данном приложении, при условии, что эти изменения отвечают требованиям пороговых значений/критериев, установленных в нем. Поскольку пункт 22 следует подходу, заложенному в законодательстве по ОВОС во многих странах, и вводит в действие обязательства в результате физических изменений, то пункт 10 вводится в действие в случае являющихся результатом этих административных процедур. Такие административные процедуры обычно связаны не с законодательством по ОВОС, а скорее с выдачей экологических разрешений, например с выдачей комплексных экологических разрешений. Во многих странах экологические разрешения выдаются только на ограниченный период (обычно до 10 лет), после чего их необходимо продлевать и/или обновлять. Кроме того, во многих странах в определенных обстоятельствах пересмотр условий

действия таких разрешений является обычной практикой. В государствах-членах ЕС пересмотр условий выдачи разрешений предусмотрен Директивой по промышленным выбросам (см. вставку ниже). Административные процедуры, касающиеся пересмотра условий осуществления охватываемого вида деятельности, предусматривают необходимость применения процедур всестороннего участия общественности в соответствии со статьей 6.

Пересмотр условий разрешений в соответствии с Директивой по промышленным выбросам

Пункт 1 статьи 24 Директивы по промышленным выбросам предписывает:

Государства-члены ЕС гарантируют предоставление заинтересованным членам общественности возможности своевременно и эффективно участвовать в следующих процедурах:

- (a) выдача разрешения на новую установку;
- (b) выдача разрешения на внесение существенных изменений;
- (c) выдача или изменение разрешения для установки, когда применяется статья 15 (4) настоящей Директивы;
- (d) обновление разрешения или условий разрешения для установки в соответствии со статьей 21 (5) (a).

Такое участие осуществляется в порядке, установленном в Приложении IV к настоящей Директиве.

Пункт 5 (a) статьи 21 Директивы по промышленным выбросам гласит:

Условия разрешения должны быть пересмотрены и при необходимости изменены как минимум в следующих случаях:

- (a) загрязнение от установки настолько существенно, что указанные в разрешении нормативы выбросов должны быть пересмотрены или в разрешение необходимо включить новые нормативы;

Ссылка в пункте 10 на выражение «*mutatis mutandis*» означает «с соответствующими изменениями»³³⁴ и предусматривает, что положения пунктов 2-9 статьи 6 должны применяться с внесением необходимых изменений в случаях, когда государственный орган пересматривает или обновляет условия деятельности, упомянутой в статье 6. А выражение «когда это целесообразно» указывает на то, что некоторый пересмотр или обновление условий осуществления данного вида деятельности не обязательно требует повторного применения всех указанных пунктов. Это можно толковать таким образом, что Стороны могут не применять статью 6 к пересмотру или обновлению условий осуществления, если они считают это нецелесообразным. Однако будучи непрописанной в концепции «*mutatis mutandis*» с точки зрения применения в целях Конвенции, оно предполагает, что при возникновении сомнений эти положения должны применяться. Кроме того, с административной точки зрения может оказаться более эффективным рассматривать этот вопрос не в каждом конкретном случае, а скорее разработать единый набор процедур, который можно было бы применить во всех случаях. В своих выводах по сообщению ACCC/C/2009/41 (Словакия) Комитет по вопросам соблюдения подчеркнул, что «хотя каждой стране предоставляется определенная свобода определять в таких случаях, является ли участие общественности необходимым, формулировка «*mutatis mutandis*», а также в тех случаях, когда это целесообразно», оставляет вопрос о целесообразности участия общественности на полное усмотрение соответствующей Стороны»³³⁵. Комитет посчитал, что условие «когда это целесообразно» вводит объективный критерий, который следует учитывать в контексте задач Конвенции». Он постановил то, что это условие «не исключает рассмотрения Комитетом вопроса о том, были ли соблюдены вышеприведенные объективные критерии и следовало ли соответствующей Стороне в этой связи обеспечить участие общественности в данном конкретном случае»³³⁶.

СТАТЬИ 6, ПУНКТ 11

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ ПО ГЕНЕТИЧЕСКИ ИЗМЕНЕННЫМ ОРГАНИЗМАМ

Несмотря на то, что положения Орхусской конвенции касаются в общем окружающей среды, она уделяет нетипично повышенное внимание информации и участию общественности в принятии решений, касающихся генетически измененных организмов (ГИО). Кроме пункта 11 статьи 6 об участии общественности в процессе принятия решений, вопрос ГИО также обсуждается в абзаце двадцатом преамбулы к Конвенции. В соответствии с Конвенцией положение о маркировке продуктов, согласно пункту 8 статьи 5, также имеет отношение к вопросу ГИО.

Краткая история ГИО в контексте Орхусской конвенции

В ходе переговоров по Конвенции участвовавшие в этих переговорах стороны не смогли достичь соглашения относительно степени применения данных положений к преднамеренному выбросу ГИО в окружающую среду. Было достигнуто согласие оставить этот вопрос открытым для выдачи заключения в свете будущего развития событий. На момент принятия Конвенции на 4-й Конференции Министров в Орхусе в 1998 году Стороны, подписавшие Конвенцию, предложили в дальнейшем Сторонам продолжить работу по разработке Конвенции в области ГИО. На первом заседании (Кишинев, апрель 1999 года) Совещание Сторон, подписавших Орхусскую Конвенцию, учредило Целевую группу по ГИО во главе с Австрией. Целевая группа была уполномочена осуществлять мониторинг развития ситуации на других форумах и разрабатывать рекомендации для будущего решения вопроса ГИО в рамках Конвенции.

Кроме значительных расхождений в национальных системах биобезопасности Сторон, подписавших Конвенцию на момент 1999 года, в частности, касательно уровня участия общественности в процессе принятия решений, связанных с ГИО, Целевая группа определила основные открытые вопросы осуществления Конвенции в отношении формулировки пункта 11 статьи 6. Так как термин «преднамеренное высвобождение» используется только в пункте 11 статьи 6 и больше нигде в Конвенции не определяется, было неясно, к каким видам деятельности с вовлечением ГИО может применяться пункт 11 статьи 6. Целевая группа обсуждала различные процессуальные варианты устранения неясности этой правовой нормы и определения сферы действия Конвенции в отношении решений, касающихся ГИО.



© shutterstock

На своем втором заседании (Кавтат, Хорватия, июль 2000 года) Совещание Сторон, подписавших Конвенцию, учредило Рабочую группу по ГИО под руководством Австрии. В ходе обсуждений в Рабочей группе по ГИО большинство Сторон, подписавших Конвенцию, не поддержало юридически обязательное положение о принятии решений по ГИО, и поэтому был достигнут компромисс, в соответствии с которым были разработаны не имеющие обязательной силы «Руководящие принципы по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, связанным с генетически измененными организмами»³³⁷. Эти Руководящие принципы были приняты на первом заседании Совещания Сторон в Лукке, Италия, 2002 год, часто они называются «Лукскими руководящими принципами». На своем первом заседании Совещание Сторон также приняло решение 1/4, в котором описывается дальнейшая работа над этим вопросом, включая разработку возможно юридически обязательного подхода в этой области Конвенции³³⁸. Рабочей группе по ГИО была вверена также задача исследования возможных юридически обязательных альтернатив, включая проект поправки к Конвенции.

В Докладе об осуществлении Луккских руководящих принципов, подготовленном на второй сессии Совещания Сторон в Алматы, Казахстан, 2005 год, было отмечено, что страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии посчитали, что в силу своего консультативного характера руководящие принципы не могли обеспечить минимальный стандарт информирования общественности, участия общественности и доступа к правосудию в странах, не имеющих надлежащего действующего национального законодательства в сфере биобезопасности³³⁹. После нескольких лет трудных переговоров в рамках рабочей группы был достигнут компромисс, в результате которого на втором заседании Совещания Сторон была принята статья 6-бис и приложение I-бис по ГИО, так называемое приложение по ГИО к Конвенции (иногда называемое «Алматинской поправкой»)³⁴⁰. К апрелю 2014 года поправка по ГИО еще не вступила в силу.

В комментариях ниже, прежде всего, обсуждается Конвенция в версии, принятой (оригинальный текст пункта 11 статьи 6) до введения поправок по ГИО к Конвенции (пункт 11 статьи 6 с поправками, статья 6-бис и приложение I-бис).

Оригинальный или измененный текст пункта 11 статьи 6 – что применять?

Эта поправка к статье 6 вступит в силу после ратификации, по меньшей мере, тремя четвертями Сторон (пункт 4 статьи 14). Однако из Конвенции не ясно, что означает ли «три четверти Сторон» - три четверти Сторон на момент принятия поправки или три четверти Сторон в любой момент в будущем (иногда это называется подход по принципу «движущейся цели» или «настоящего времени»). В связи с такой неоднозначностью Совещание Сторон приняло решение III/1 о толковании статьи 14 Конвенции на своем третьем заседании в 2008 году. Решение III/1 разъясняет, что формулировка «по меньшей мере, тремя четвертями этих Сторон» должна толковаться как означающая, по меньшей мере, три четверти Сторон Конвенции, которые являлись Сторонами на момент принятия поправки (ECE/MP.PP/2005/2/Add.2). Поскольку на момент принятия поправки в Конвенции было 35 Сторон, 27 из этих Сторон должны ратифицировать, присоединиться или утвердить поправку, прежде чем она вступит в силу. Через 90 дней после того, как 27-я Страна передаст в Депозитарий документ о ратификации, утверждении или принятии, поправка вступит в силу. К апрелю 2014 года поправка была ратифицирована 28-ю Странами, 22 из которых были Странами на момент принятия поправки.

После вступления в силу поправка по ГИО будет применяться ко всем тем Странах, которые к тому моменту стали ее стороной. Для любой Страны, которая присоединится к поправке после того, как она вступит в силу, она вступит в силу на девяностый день после сдачи Страной документа о ратификации, утверждении или принятии этой поправки.

До момента сдачи Страной документа о ратификации/присоединении/утверждении применяется первоначальная версия пункта 11 статьи 6. Если Страна принимает решение не ратифицировать эту поправку, всегда будет применяться первоначальная версия пункта 11 статьи 6.

Для всех стран, которые становятся Странами самой Конвенции после вступления поправки в силу, эта поправка автоматически будет считаться частью Конвенции.

Узнать о том, достаточно ли стран ратифицировало поправку для ее вступления в силу или о том, ратифицировала ли та или иная страна эту поправку или присоединилась к ней, можно на соответствующем вебсайте Офиса Международных Договоров ООН³⁴¹.

Оригинальный текст пункта 11 статьи 6

Каждая Страна в рамках своего национального законодательства применяет в возможной степени и надлежащим образом положения настоящей статьи к решениям, относящимся к выдаче разрешений на преднамеренное высвобождение генетически измененных организмов в окружающую среду.

Конвенция налагает на Страны, не ратифицировавшие поправку по ГИО (см. ниже), обязательство применять статью 6 к решениям о разрешении преднамеренного высвобождения ГИО в окружающую среду «в возможной степени и надлежащим образом». Применение статьи 6 должно осуществляться в рамках национального законодательства.

Например, статья 50 Закона Болгарии о генетически измененных организмах предписывает Министерству окружающей среды и вод организовывать публичные обсуждения по любому заявлению на высвобождение ГИО в окружающую среду. Такое публичное обсуждение должно проводиться не позднее 45 дней после представления заключения болгарской Консультационной комиссии по ГИО в отношении этого заявления. Дата, место и предмет предстоящего публичного обсуждения, а также место, где общественность может получить доступ к любой информации по этому вопросу, должны быть объявлены не позднее, чем за 30 дней до дня обсуждения в центральном ежедневном издании, в средствах массовой информации региона предлагаемого выброса, посредством размещения уведомлений в мэриях и на вебсайте министерства. Любое лицо может представить свои замечания по этому заявлению в письменном виде или в электронной форме. Заявитель или его представители и члены Комиссии приглашаются к участию в этом публичном обсуждении. Публичное обсуждение протоколируется, и протокол должен быть принят во внимание в процессе принятия решений о выдаче разрешения³⁴².

Кодекс по охране окружающей среды Франции регулирует процесс принятия решений о преднамеренном высвобождении ГИО в окружающую среду³⁴³ и их реализации на рынке в этой стране³⁴⁴. Оценка рисков, связанных с выбросом ГИО, проводится Комиссией по биомолекулярной инженерии Франции в отношении окружающей среды и здоровья людей и Агентства продовольственной безопасности Франции в отношении продовольственной безопасности³⁴⁵. В Комиссию по биомолекулярной инженерии входят представители гражданского общества, она организует также семинары по комплексным проблемам, которые открыты для участия НПО. Оценка рисков и мнения Комиссии по биомолекулярной инженерии и Агентства продовольственной безопасности размещаются в сети Интернет³⁴⁶. Когда представляется заявление на проведение полевых исследований с ГИО, то в местной мэрии вывешивается информационный листок, а в сети Интернет запускается процедура консультаций с общественностью. По заявлениям на реализацию ГИО на рынке процедура консультаций с общественностью проводится в сети Интернет на уровне Европейского Союза³⁴⁷.

Новый пункт 11 статьи 6

Без ущерба для пункта 5 статьи 3 положения настоящей статьи не применяются к решениям в отношении разрешения преднамеренного высвобождения в окружающую среду и реализации на рынке генетически измененных организмов.

Для Сторон, ратифицировавших поправку по ГИО после вступления поправки в силу, нынешний пункт 11 статьи 6 Конвенции будет заменен новым пунктом 11 статьи 6. Новый пункт 11 статьи 6 устанавливает, что положения статьи 6 не применяются к решениям о выдаче разрешений на преднамеренное высвобождение ГИО в окружающую среду и их реализацию на рынке. Однако этому положению предшествует фраза «без ущерба для пункта 5 статьи 3». Пунктом 5 статьи 3 устанавливается, что Сторона может ввести меры, обеспечивающие более широкий доступ к информации и участие общественности в процессе принятия решений, равно как и более широкий доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, чем это требуется Конвенцией. Снабжение предисловием нового пункта 11 статьи 6 говорит о том, что поправка по ГИО может рассматриваться как напоминание Сторонам, что каждая из них, по желанию, все еще может применять более обширные требования статьи 6 к процессу принятия решений по ГИО.

СТАТЬЯ 6-БИС. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РЕШЕНИЯХ В ОТНОШЕНИИ ПРЕДНАМЕРЕННОГО ВЫСВОБОЖДЕНИЯ В ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И РЕАЛИЗАЦИИ НА РЫНКЕ ГЕНЕТИЧЕСКИ ИЗМЕНЕННЫХ ОРГАНИЗМОВ

В статье 6-бис заложены требования к участию общественности в принятии решений по преднамеренному высвобождению ГИО в окружающую среду, а также их реализации на рынке. Статья 6-бис не применяется к использованию ГИО в замкнутых системах; однако этот вид деятельности охватывается Луккскими руководящими принципами по ГИО³⁴⁸.

Преднамеренное высвобождение, реализация на рынке и ограниченное использование

Хотя ни в Конвенции, ни в поправках не дается определение терминов «преднамеренное высвобождение», «реализация на рынке» или «ограниченное использование», приложение I к Луккским руководящим принципам дает следующие определения:

Преднамеренное высвобождение ГИО в окружающую среду (намеренный выпуск ГИО в окружающую среду) означает любую намеренную интродукцию в окружающую среду ГИО или комбинации ГИО, для которой не используются какие-либо меры сдерживания для ограничения их контакта с населением в целом и окружающей средой и для обеспечения высокой степени их безопасности³⁴⁹.

Реализация на рынке ГИО (Помещение ГИО на рынок) определяется как предоставление ГИО третьим сторонам за плату или бесплатно³⁵⁰.

Использование ГИО в замкнутых системах определяется как любая деятельность, осуществляемая в пределах какого-либо предприятия, установки или иного физического объекта, связанная с генетическим изменением организмов, в отношении которых используются конкретные меры сдерживания, эффективно ограничивающие их контакт с окружающей средой и их воздействие на нее³⁵¹.

- 1. В соответствии с методами, изложенными в приложении I-бис, каждая Сторона обеспечивает скорейшее и эффективное представление информации и участие общественности до принятия решений в отношении разрешения преднамеренного высвобождения в окружающую среду и реализации на рынке генетически измененных организмов.**

В пункте 1 статьи 6-бис содержится два основных принципа: скорейшее и эффективное информирование и эффективное участие общественности на самом раннем этапе. Принцип скорейшего информирования должен пониматься государственными органами, отвечающими за процесс принятия решений по вопросам, касающимся преднамеренного высвобождения ГИО и реализации их на рынке, как обязательство информировать общественность о процедуре участия общественности на самом раннем этапе. С практической точки зрения это означает, что с момента подачи в государственный орган соответствующего уведомления общественность должна быть информирована, например, посредством публичного уведомления о планируемой деятельности. Принцип эффективного информирования, главным образом, означает, что общественности должна быть предоставлена соответствующая информация легкодоступным и понятным образом. Принцип эффективного участия общественности на раннем этапе

должен обеспечивать открытый процесс принятия решений с активным вовлечением общественности. Конечно же, общественность должна быть проинформирована до принятия решения так, чтобы состоялось участие на самом раннем этапе, когда открыты все возможности. Таким образом, чтобы предоставить общественности возможность выразить свое мнение, очень важно предусмотреть разумные сроки в процессе участия общественности.

2. Требования, устанавливаемые Сторонами согласно положениям пункта 1 настоящей статьи, должны дополнять и взаимно поддерживать их национальные системы биобезопасности в соответствии с целями Картахенского протокола по биобезопасности.

Пункт 2 статьи 6-бис предусматривает применение Сторонами пункта 1 настоящей статьи таким образом, чтобы дополнять и взаимно поддерживать положения, касающиеся их национальной системы биобезопасности в соответствии с целями Картахенского протокола по биобезопасности. В идеале в этом отношении эффективной практикой будет считать включение требований пункта 1 статьи 6-бис непосредственно в национальные системы биобезопасности. Стороны, где национальные системы биобезопасности еще не внедрены в соответствии с их международными обязательствами, должны будут принимать во внимание настоящие положения при разработке собственной системы биобезопасности. Придерживаясь требований пунктов 5 и 6 статьи 3 Конвенции, Стороны свободны ввести или поддержать меры, предусматривающие больший доступ к информации и более широкое участие общественности в процессе принятия решения по ГИО, согласно статье 6-бис.

В целом, системы биобезопасности включают в себя три важнейших элемента, совокупность которых часто называется анализом риска: оценка риска, управление риском и информирование о риске³⁵². В центре этой деятельности находится так называемая оценка рисков – междисциплинарная научная работа. В ЕС термин «оценка рисков для окружающей среды» используется с акцентом на потенциальные воздействия на окружающую среду, а также с учетом потенциальных последствий для здоровья людей³⁵³. Второй элемент анализа риска – это управление риском. С одной стороны, это подразумевает любые меры (например, полосы отчуждения), предназначенные для ограничения потенциальных рисков, обусловленных использованием ГИО, т.е. управление техническим риском, и, с другой стороны, это управление административным риском путем установления возможных условий, касающихся безопасности обработки и использования определенных ГИО. И, наконец, третий важнейший элемент анализа риска – это информирование о риске, предусматривающее информирование и участие общественности. Тщательный анализ риска требует обмена информацией и обсуждения как содержания оценки риска (например, результатов научной оценки), так и вопросов управления риском (например, причин и соображений, положенных в основу того или иного решения).

Учитывая тот факт, что ГИО – это живые организмы, способные к воспроизведению в окружающей среде, нужно сказать, что их высвобождение может оказаться необратимым. Практически во всех национальных системах биобезопасности по всему миру стал использоваться фундаментальный, основанный именно на этой аргументации пошаговый принцип. Это означает, что масштаб высвобождения ГИО постепенно увеличивается лишь тогда, когда оценка на ранних этапах не показывает потенциальных отрицательных последствий для здоровья человека или окружающей среды. На правовом уровне это отражается в классификации и в процедурах, касающихся различных видов деятельности, связанных с ГИО: ограниченное использование, преднамеренное высвобождение и реализация на рынке. Как указывалось выше, поправка по ГИО не охватывает ограниченное использование ГИО; однако данное положение рассматривается в Луккских руководящих принципах.

Синергизм с КБР и ее Картахенским протоколом о биобезопасности

В решении II/1, которым была принята поправка по ГИО, Стороны Орхусской конвенции признали необходимость сотрудничества с другими международными организациями и форумами, в частности, с Картахенским протоколом по биобезопасности с целью достижения максимальной синергии и предотвращения дублирования усилий, в числе прочего, посредством поощрения обмена информацией и более тесного взаимодействия между соответствующими секретариатами. В Рижской Декларации³⁵⁴, принятой на третьем заседании Совещания Сторон, была признана значимость дальнейшего сотрудничества с органами Картахенского протокола в деятельности, направленной на поддержку применения Луккских руководящих принципов по ГИО и осуществление Алматинской поправки по ГИО.

Картахенский протокол по биобезопасности был подготовлен Сторонами Конвенции по биологическому разнообразию (КБР) в то же время, когда велись переговоры по Орхусской конвенции. Картахенский протокол был принят 29 января 2000 года после долгих и активных переговоров и вступил в силу 11 сентября 2003 года. Конференция Сторон КБР служит Совещанием Сторон этого Протокола.

Как и в КБР, в Картахенском протоколе не используется термин «генетически измененный организм». Вместо этого в нем говорится о «живых измененных организмах, являющихся результатом применения современной биотехнологии»³⁵⁵. Степень различия в сфере применения этих двух терминов на практике установлена не была.

Цель Картахенского протокола, в соответствии с принципом принятия мер предосторожности, состоит в «содействии обеспечению надлежащего уровня защиты в области безопасной передачи, обработки и использования живых измененных организмов, являющихся результатом применения современной биотехнологии и способных оказать неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, с учетом также рисков для здоровья человека и с уделением особого внимания трансграничному перемещению» (Картахенский протокол, статья 1). Согласно статье 23 Картахенского протокола, Стороны «содействуют и способствуют информированию и просвещению общественности и ее участию», «консультируются с общественностью в процессе принятия решений в отношении живых измененных организмов» и «предоставляют общественности результаты таких решений». Формулировки этих положений сохраняются весьма общими и дополняются обязательствами по обмену информацией в рамках механизма посредничества по биобезопасности.

На пятом заседании (Нагоя, Япония, октябрь 2010 года) Стороны Картахенского протокола приняли Нагойско-Куала-Лумпурский дополнительный протокол об ответственности и возмещении к Картахенскому протоколу по биобезопасности дополнительный протокол³⁵⁶. Цель Дополнительного протокола состоит в оказании содействия сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия, учитывая также риск для здоровья человека, путем обеспечения международных правил и процедур в области ответственности и возмещения, связанных с живыми измененными организмами. Поскольку этот протокол является дополнительным, положения Картахенского протокола об информировании и участии общественности, включая статью 23, применяются к процессам, предусмотренным в Дополнительном протоколе.

Если цель Орхусской конвенции состоит в «содействии защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния» (статья 1), то основное внимание КБР и Картахенского протокола больше сосредоточено на защите самого биологического разнообразия. Однако, несмотря на различные акценты, положения Картахенского протокола и поправки по ГИО к Орхусской конвенции³⁵⁷ пересекаются в вопросе участия общественности в процессе принятия решений. В этой связи эти два инструмента не должны рассматриваться как противоречащие, а скорее, как дополняющие друг друга. В свете поправки по ГИО Орхусская конвенция может рассматриваться как более усовершенствованный инструмент в отношении способов и средств участия общественности. В ней закладываются более подробные требования в отношении участия общественности, статья 23 Картахенского протокола является более рамочной по своей природе (хотя на пятом заседании Стороны Картахенского протокола приняли Программу работы по информированию, просвещению и участию общественности в отношении безопасной передачи, обработки и использования живых измененных организмов, которая предусматривает также действия, направленные, в частности, на решение вопросов, связанных с участием общественности). С другой стороны, в отношении доступа к информации в статье 20 Картахенского протокола, учреждающей механизм посредничества по биобезопасности, более четко, чем в Орхусской конвенции, определяется, какая научная, техническая, природоохранная и юридическая информация должна быть общественно доступной.

В соответствии с признанием необходимости сотрудничества с Картахенским протоколом в решении II/1, принимающем поправку по ГИО к Орхусской конвенции, эти два инструмента впоследствии сотрудничали по целому ряду вопросов. В рамках этого сотрудничества был проведен ряд совместных семинаров по доступу к информации и участию общественности в отношении ГИО в тесном сотрудничестве с четвертым и пятым заседаниями Совещания Сторон Картахенского протокола (Бонн, Германия, май 2008 года³⁵⁸ и Нагоя, Япония, октябрь 2010 года)³⁵⁹. Секретариаты этих двух инструментов также сотрудничали в межсессионные периоды по различным аспектам. Например, по приглашению секретариата Картахенского протокола секретариат Орхусской конвенции представил комментарии к проекту рабочей программы по информированию, просвещению и участию общественности в отношении безопасной передачи, обработки и использования живых измененных организмов, до того, как работа над этим текстом была завершена.

ПРИЛОЖЕНИЕ I-БИС. МЕТОДЫ, УПОМИНАЕМЫЕ В СТАТЬЕ 6-БИС

- 1. Каждая Сторона предусматривает в своей нормативно-правовой базе меры для обеспечения эффективного предоставления информации и участия общественности в отношении решений, подпадающих под действие положений статьи 6-бис, включая разумные сроки, с тем чтобы предоставить общественности адекватную возможность выразить свое мнение в отношении такого предлагаемого решения.**

В пункте 1 приложения I-бис делается некоторое обобщение основных требований по участию общественности, заложенных в статье 6 Орхусской конвенции, для решений, касающихся ГИО. В частности, это принцип эффективного информирования и основные элементы участия общественности (далее расширенные в пунктах 4-8 приложения I-бис). Последнее подразумевает, что в процедурах участия общественности независимо от форм, которые они принимают (например, публичные слушания, ведение диалога с заинтересованными лицами и конференции по достижению консенсуса), общественности предоставляются надлежащие сроки для подготовки и эффективного участия в процессе принятия решений. Таким образом, доступ к соответствующей информации рассматривается в качестве предпосылки для возможности, предоставляемой общественности высказать свое мнение.

Устанавливаемые сроки могут различаться для решений о преднамеренном высвобождении ГИО и решений о реализации ГИО на рынке, а также для различных стран.

Например, в ЕС общественности дается 30 дней на представление замечаний по заключению Европейского агентства по безопасности продуктов питания (EFSA), представляющих собой доклад об оценке в связи с уведомлением, касающимся реализации ГИО на рынке. В Норвегии, при наличии соответствующего законодательства о доступе к информации о ГИО общественности в целом дается шесть недель на представление замечаний. В Австрии после размещения публичного объявления с уведомлением, касающимся преднамеренного высвобождения ГИО, общественность может представить письменные замечания в компетентный орган в течение трех недель, в ходе которых общественность имеет право/возможность доступа к уведомлению. Если общественность представляет замечания, компетентный орган Австрии должен провести публичные (общественные) слушания в течение трех недель после окончания периода представления письменных замечаний.

Использование приложения для установления обязательных методов весьма интересно. Хотя приложения считаются неотъемлемой частью Конвенции (статья 13), процесс внесения в них поправок значительно менее затруднителен, чем изменение положений основного текста Конвенции (пункты 4, 5 и 6 статьи 14).

2. В своей нормативно-правовой базе Страна может, в случае необходимости, предусмотреть исключения, касающиеся процедуры участия общественности, устанавливаемой в настоящем приложении:

Для многих видов деятельности, перечисленных в приложении I к Конвенции, установлено пороговое значение, касающееся применимости положений статьи 6. Это положение основано на том, что потенциальное воздействие данного вида деятельности на окружающую среду обычно пропорционально размеру предприятия. Поскольку сопоставление потенциальных рисков для окружающей среды с потенциальными выгодами для общества всегда требует компромисса в каждом конкретном случае, каждое исключение должно быть подкреплено детальным описанием оснований.

Аналогично, приложение I-бис, определяя модальности для участия общественности в отношении решения о разрешении преднамеренного высвобождения в окружающую среду и реализации на рынке генетически измененных организмов, предусматривает исключения из указанной процедуры. Однако, эти исключения не являются обязательными и могут применяться по усмотрению конкретной Страны. Поскольку два вида деятельности, подпадающие под статью 6-бис – преднамеренное высвобождение и реализация на рынке – различаются в своем предмете, исключения специально определены для каждого из них (см. ниже).

а) в случае преднамеренного высвобождения генетически измененного организма (ГИО) в окружающую среду с любыми целями, помимо реализации на рынке, если:

Подпункт а) пункта 2 статьи 6-бис дает Стране право предусматривать исключения в отношении процедуры участия общественности, заложенной в приложении о преднамеренном высвобождении ГИО (помимо реализации на рынке), если а) такое высвобождение в сопоставимых биогеографических условиях уже было утверждено в рамках нормативно-правовой базы соответствующей Страны, и б) ранее был накоплен достаточный опыт в области высвобождения данного ГИО в сопоставимые экосистемы. Оба этих условия являются обязательными для применения Страной исключения.

и) такое высвобождение в сопоставимых биогеографических условиях уже было утверждено в рамках нормативно-правовой базы соответствующей Страны; и

Если иное не предусмотрено в национальной системе биобезопасности Страны, эта Страна может сделать исключение из обязательства проведения процедуры участия общественности, предписанной для решений о преднамеренном высвобождении ГИО, если в сопоставимых биогеографических условиях такое высвобождение уже было утверждено. Однако важно отметить, что соответствующее высвобождение должно было иметь место на территории данной Страны. Любое преднамеренное высвобождение, которое имело место, например, в сопоставимом биогеографическом регионе соседней страны, не могло бы стать достаточным основанием для применения такого исключения.

Формулировка «сопоставимые биогеографические условия» должна рассматриваться на фоне того, что потенциальное воздействие ГИО на окружающую среду зависит не только от типа ГИО, но также и от преобладающих условий окружающей среды (например, от климатических факторов, количества поколений целевого вредителя, распространенности нецелевых организмов, диких родственных видов, сельскохозяйственных практик и т.д.). Данные, полученные в результате полевых испытаний с ГИО в каком-либо регионе в определенной совокупности условий, не могут заменить экспериментальное высвобождение в окружающую среду с различающимися условиями. Поэтому в каждом конкретном

случае любое решение об исключении должно рассматриваться отдельно, а концепция биогеографических регионов может дать базовые руководящие указания в этом отношении.

ii) ранее был накоплен достаточный опыт в области высвобождения данного ГИО в сопоставимые экосистемы;

В системах биобезопасности многих стран, а также в системе биобезопасности ЕС предусмотрены так называемые упрощенные или дифференцированные процедуры. Идея состоит в том, чтобы упорядочить нормативные процедуры, если был накоплен достаточный опыт в области высвобождения определенного типа ГИО в определенные экосистемы. Следовательно, если уведомление по ГИО подпадает под дифференцированную процедуру в стране, но не обязательно только в таких случаях, подпункт а) (ii) пункта 2 приложения I-бис позволяет делать исключения в процедуре участия общественности.

В разных странах значение фразы «достаточный опыт» может различаться. Например, согласно Директиве ЕС 2001/18/ЕС, перед подачей предложения о дифференцированной процедуре должны быть соблюдены определенные критерии, указанные в приложении V. Например, согласно приложению V, должно быть достаточно информации о взаимодействии, необходимой для оценки рисков, и ГИО могут не представлять дополнительный или повышенный риск для здоровья людей или окружающей среды в условиях экспериментального высвобождения. В соответствии с данной Директивой, общественности дается 60 дней на представление замечаний по обоснованному предложению о применении дифференцированной процедуры³⁶⁰.

Регулирование участия общественности в процессе принятия решений по ГИО в Европейском союзе

Важным законодательным инструментом ЕС, касающимся ГИО, является Директива 2001/18/ЕС о намеренном высвобождении генетически измененных организмов в окружающую среду. Эта Директива была дополнена решениями Комиссии с инструкциями по оценке риска³⁶¹ и мониторингу³⁶². Кроме того, имеются соответствующие Директивы ЕС, которые являются непосредственно применимыми в государствах-членах ЕС, например, Директива 1829/2003/ЕС о модифицированных продуктах питания и кормах. Эти законодательные акты также содержат положения об участии общественности.

В Директиве Совета 2001/18/ЕС от 12 марта 2001 года о намеренном высвобождении ГИО в окружающую среду, отменяющей Директиву Совета 90/220/ЕЕС, ГИО определяется как «организм, за исключением людей, генетический материал которого изменен способом, который не может быть достигнут естественным путем скрещивания или рекомбинации»³⁶³. Все государства-члены ЕС и ряд других государств-членов региона ЕЭК приняли законодательство по ГИО. В последние годы некоторые из них, например, Австрия, Венгрия, Греция, Люксембург, Норвегия и Франция, приняли законодательные меры против реализации ГИО на рынке.

Согласно Директиве ЕС 2001/18/ЕС «под преднамеренным высвобождением понимается любая намеренная интродукция ГИО в окружающую среду, не обусловленное специальными мерами, предотвращающими контакт ГИО со средой», а «под реализацией на рынке понимается предоставление третьим сторонам». Следовательно, ГИО сами по себе и содержащиеся в продуктах на этапе научного исследования должны пройти полевое испытание, перед тем как будет рассматриваться вопрос об их реализации на рынке.

Директива 2001/18/ЕС дает полномочия на проведение оценок воздействия на здоровье людей и окружающую среду. В статье 4 этой Директивы устанавливается, что «Государства-члены должны обеспечивать принятие всех соответствующих мер во избежание отрицательных последствий для здоровья людей и окружающей среды, которые могут стать результатом преднамеренного высвобождения и реализации на рынке ГИО». Однако в статье 9 определяется, что, если государства-члены считают это целесообразным, они могут консультироваться с группами или общественностью по таким аспектам предлагаемого преднамеренного высвобождения. В статье 24 предусмотрена процедура информирования и участия общественности также в случае уведомлений о продуктах, содержащих ГИО.

Положения Директивы 2001/18/ЕС об информировании и участии общественности в вопросах, касающихся ГИО, отличаются по сфере действия уведомления. В случае преднамеренного высвобождения ГИО государства-члены ЕС должны «консультироваться с общественностью и, если уместно, с группами»³⁶⁴; в случае реализации на рынке «общественность может представлять замечания в Комиссию» по представленному докладу об оценке³⁶⁵. На практике положения о преднамеренном высвобождении ГИО, осуществляемые каждым государством-членом, также отличаются в деталях, касающихся информирования общественности и ее участия.

b) В случае реализации ГИО на рынке, если:

i) она уже была утверждена в рамках нормативно-правовой базы соответствующей Стороны; или

Разрешения на реализацию ГИО на рынке обычно не выдаются на неограниченный срок, как правило, они предусматривают определенный срок действия. Например, в Директиве ЕС 1829/2003/ЕС о генетически модифицированных продуктах питания и кормах³⁶⁶ установлено, что согласие должно обновляться каждые 10 лет (пункт 1 статьи 11) как минимум за один год до истечения срока действия разрешения. В случаях, когда срок

разрешения близок к истечению и подано заявление на его обновление, поправка по ГИО к Орхусской конвенции позволяет сделать исключение из процедуры участия общественности.

ii) она предназначена для научных исследований или для коллекций культур.

Поправка по ГИО предоставляет возможность исключения уведомлений по ГИО из процедуры участия общественности, если они используются исключительно для научных исследований или коллекций культур, чтобы не нарушать принцип свободы научной и исследовательской деятельности.

Например, Директива ЕС 2001/18/ЕС предусматривает, что некоторые операции с ГИО не должны рассматриваться как «реализация на рынке»³⁶⁷. Это, в частности, касается операций с генетически измененными микроорганизмами в замкнутых системах, регламентируемых Директивой 90/219/ЕЕС³⁶⁸, (изменена Директивой 98/81/ЕС)³⁶⁹, включая коллекцию культур, а также предоставление ГИО, не являющихся микроорганизмами, предназначенными для использования в замкнутых системах (например, в теплицах)

3. Без ущерба для применимого законодательства в отношении конфиденциальности в соответствии с положениями статьи 4 каждая Сторона предоставляет общественности адекватным, своевременным и эффективным образом резюме полученного уведомления на предмет разрешения преднамеренного высвобождения в окружающую среду или реализацию на рынке того или иного ГИО на его территории, а также доклад об оценке, когда таковой имеется, в соответствии со своей национальной системой биобезопасности.

Предпосылкой для эффективного участия общественности является доступ к информации, т.е. общественности своевременно предоставляется соответствующая информация. В этой связи с точки зрения эффективной практики «своевременно» означает, что общественности дается достаточно времени для работы с предоставленной информацией и составления мнения об имеющейся заявке. В качестве примера эффективной практики Луккские руководящие принципы предлагают, что государственные органы должны поощрять потенциальных заявителей проводить обсуждения с заинтересованной общественностью и предоставлять информацию даже до начала процедуры выдачи разрешения. В этом отношении Руководящие принципы соответствуют пункту 5 статьи 6 Орхусской конвенции. Кроме того, в приложении IV Луккских руководящих принципов приводятся примеры того, как должна предоставляться информация, например рекомендации относительно бесплатного предоставления информации общественности. Более того, важно обеспечивать не только пассивный доступ к информации (например, на вебсайте, в реестрах), но и использовать активное распространение информации, прибегая к разнообразным средствам (например, доклады, маркировка генетически измененных продуктов).

Таким образом, информация, которая должна предоставляться в ходе процедуры участия, должна включать информацию о содержании уведомления (см. также подпункты а) – с) пункта 4 приложения I-бис), а также информацию о процедуре (см. подпункты i) – v) пункта 5 приложения I-бис). В Орхусской конвенции не дается четкого объяснения, что составляет информацию о ГИО, то есть в поправке по ГИО дается более детальное толкование. Два самых важных элемента такой информации упоминаются в пункте 3 приложения I-бис: резюме уведомления и доклад об оценке.

Примером может служить то, что в ЕС содержание резюме уведомлений, так называемый формат краткого содержания уведомления, четко определено в двух решениях Комиссии в отношении реализации ГИО на рынке самих по себе или в составе продуктов³⁷⁰, а также, соответственно, в отношении преднамеренного высвобождения ГИО³⁷¹. Луккские руководящие принципы рекомендуют довести до сведения общественности нетехническое резюме, с тем чтобы помочь разобраться общественности с сутью вопроса.

В целом, доклад об оценке основан на научных оценках планируемого использования ГИО и включает в себя оценку риска для окружающей среды (ОРОС), анализ безопасности продуктов питания и т.д. Если компетентные органы сами не составляют оценочные доклады, при принятии решения они полагаются, как правило, (по мере возможности) на соответствующие оценочные доклады, составленные государственными экспертами или научными комитетами.

Хотя в Директиве 2001/18/ЕС используется термин «оценочный доклад», Регламент ЕС/1829/2003³⁷² ссылается на термин «позиция органа», т.е. EFSA. Согласно Регламенту, реализация генетически измененных продуктов питания и кормов на рынке регулируется процедурой в масштабах всего сообщества. В соответствии с Регламентом задача составления оценочного доклада или «общей позиции» поручается EFSA, тогда как процесс принятия решений возлагается на государства-члены на основании предложения о принятии решения Советом по предложению Европейской Комиссии. Общая позиция EFSA содержит научное заключение группы экспертов по ГИО EFSA, и в случае заявлений, касающихся культивирования генетически измененного растения, также и доклад об оценке риска

для окружающей среды, составленный компетентным национальным органом, назначенным EFSA для проведения такой оценки в соответствии с пунктом 3 с) статьи 6 Регламента ЕС/1829/2003.

4. В любом случае, Стороны не рассматривают следующую информацию в качестве конфиденциальной:

Согласно общепринятой практике, в нормативно-правовых системах многих стран определенная коммерческая и промышленная информация, раскрытие которой может нанести ущерб конкурентоспособности компании или научно-исследовательского учреждения, может рассматриваться как конфиденциальная. Однако, таким же образом, как и в подпункте d) пункта 4 статьи 4 Конвенции, требуется, что информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, подлежит раскрытию, в пункте 4 приложения I-бис перечисляется определенная информация, которая никогда не может быть конфиденциальной.

Пункт 4 статьи 25 Директивы ЕС 2001/18/ЕС перечисляет определенные элементы информации, которые никогда не должны рассматриваться как конфиденциальные. Вместе с пунктами 2 и 6 статьи 6 Орхусской конвенции и приложением III Луккских руководящих принципов, Директива 2001/18/ЕС послужила моделью для подпунктов а) – с) пункта 4 приложения I-бис поправки по ГИО к Орхусской конвенции.

Необходимо отметить, что каждое из этих положений, упомянутых в предыдущем пункте, отражает минимальные требования к информации, которая должна быть общественно доступной в ходе процедуры участия общественности. В ряде стран ЕС, например в Австрии и Чешской Республике, принято раскрывать содержание уведомления, за исключением его конфиденциальных частей.

а) общее описание соответствующего генетически измененного организма или генетически измененных организмов, название и адрес подателя просьбы о разрешении на преднамеренное высвобождение, предполагаемое использование и, в случае необходимости, место высвобождения;

Здесь упоминаются основные разделы информации, которые должны эффективно доводиться до сведения общественности на самом раннем этапе процесса принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. В первую очередь, сюда входит описание ГИО, название и адрес заявителя, ответственного за предлагаемую деятельность с ГИО. Кроме того, предполагаемое использование ГИО, т.е. сфера действия уведомления, должно быть включено в эту информацию. Если планируется преднамеренно высвобождать данный ГИО в исследовательских целях, общественность также должна быть проинформирована о месте высвобождения. В зависимости от правовой и административной практики в стране, термин «место» может толковаться с различной степенью детализации или точности. В деле 2009 года *Коммуна Саузхейма против Пьерра Азелвандре*³⁷³ суд Европейского Союза установил, что требование пункта 4 статьи 25 Директивы 2001/18/ЕС о неприменении конфиденциальности в отношении места высвобождения означало, что раскрытие информации о конкретном месте высвобождения, включая координаты, является обязательным. Исключения, касающиеся общественного порядка или других интересов, не допускаются.

Для осуществления мониторинга ГИО, как это рекомендуется в статьях 19 и 20 Директивы 2001/18/ЕС, крайне важно знать, где выращивается определенный тип ГИО. Согласно пункту 3 статьи 31 Директивы ЕС 2001/18/ЕС, государства-члены должны создавать публичные реестры не только для регистрации мест преднамеренного высвобождения ГИО, но также и для регистрации мест коммерческого выращивания ГИО «таким образом, который считается целесообразным для компетентных властей». В Австрии, например, местное сообщество, в котором может культивироваться ГИО, должно представлять уведомление о выращивании ГИО в национальный компетентный орган, который обязан хранить эту информацию в реестре.

б) методы и планы, касающиеся мониторинга соответствующего генетически измененного организма или генетически измененных организмов и мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций;

Методы и планы проведения мониторинга потенциальных отрицательных последствий, обусловленных видами деятельности, перечисленными в приложении I, а также планы действий в чрезвычайных ситуациях не могут сохраняться конфиденциальными.

Как указано в Директиве 2001/18/ЕС, мониторинг помогает подтвердить правильность любого допущения, касающегося распространения и потенциальных отрицательных воздействий ГИО или их использования в ОРОС, а также определить распространение отрицательных воздействий ГИО или его использования для здоровья людей или окружающей среды, которые не были предусмотрены в ОРОС³⁷⁴.

с) оценку риска для окружающей среды.

Здесь поправка по ГИО обосновывает положение пункта 6 статьи 6 Орхусской конвенции в отношении ГИО. Раскрытие общественности информации ОРОС гарантирует, что общественности предоставляется обширная информация обо всех экологических аспектах, связанных с предлагаемой деятельностью, связанной с данным ГИО.

Может возникнуть неясность в отношении того, что означает термин ОРОС на практике. Например, ЕС определяет ОРОС как «оценку рисков для здоровья людей и окружающей среды, прямых или косвенных, возникающих незамедлительно или в более поздний период, которые могут вызывать преднамеренное высвобождение ГИО или их реализация на рынке» (Директива 2001/18/ЕС, пункт 8 статьи 2). Руководствуясь принципами, заложенными в Директиве 2001/18/ЕС, и юридически обязательными инструкциями по оценке риска³⁷⁵, ЕС создал общую методологию проведения ОРОС ГИО. В 2010 году EFSA опубликовало обновленное руководство по проведению ОРОС генетически измененных растений³⁷⁶.

5. Каждая Сторона обеспечивает транспарентность процедур принятия решений и предоставляет общественности доступ к соответствующей информации процедурного характера. Такая информация могла бы включать, например:

- i) характер возможных решений;**
- ii) государственный орган, ответственный за принятие решения;**
- iii) механизмы участия общественности, учрежденные во исполнение пункта 1;**
- iv) указание государственного органа, где может быть получена соответствующая информация;**
- v) указание государственного органа, в который могут быть представлены замечания, и сроков направления замечаний.**

Кроме информации о содержании уведомления по ГИО (см. пункты 3 и 4 приложения I-бис), общественности должна предоставляться информация о предполагаемой процедуре принятия решения по вопросам, касающимся окружающей среды. Это приложение касается «общественности» в целом, а не более узкого термина «заинтересованная общественность», как в пункте 2 статьи 6 Конвенции. Используя термин «общественность», Стороны Конвенции признают, что мобильность ГИО, в том числе при их реализации на рынке, означает, что определить четко конкретную подгруппу населения, которая является «заинтересованной общественностью», невозможно.

В первую очередь, государственный орган, отвечающий за процесс принятия решений, должен найти эффективный способ информирования общественности о планируемой деятельности с ГИО посредством публичного уведомления (например, соответствующая национальная, региональная или местная газета, официальное правительственное издание, вебсайт, любой имеющийся механизм посредничества и т.д.). Исходя из этой информации, общественности

должно быть ясно, какой вид деятельности с ГИО представлен на вынесение решения и какие типы решений могут быть приняты (подпункт (i) пункта 5), а также какой государственный орган отвечает за принятие решения (подпункт (ii) пункта 5). Кроме того, важно, чтобы общественность была проинформирована о своих правах и возможностях участия в процессе принятия решений. Поэтому, такое публичное уведомление также должно содержать информацию о планируемом процессе в соответствии с положениями национального законодательства (подпункт (iii) пункта 5), например, начало процедуры, все сроки проведения консультаций с общественностью и любые возможности участия (например, время и место проведения публичного (общественного) слушания). Еще одним очень важным элементом информации для общественности является указание государственного органа или любого другого официального органа, где можно получить соответствующую информацию (подпункт (iv) пункта 5). Соответствующая информация может включать не только информацию об уведомлении, но также и любую другую информацию, которая может иметь отношение к этой ситуации (например, доклады и рекомендации, составленные экспертными комитетами или консультативными органами, международное право и национальное законодательство, политические документы и т.д.). Здесь рассматриваются обязательства государственных органов по сбору и распространению дополнительной информации о деятельности, связанной с ГИО (например, в реестрах, базах данных и докладах). И что не менее важно, общественность должна быть проинформирована о государственном органе, в который можно представлять замечания или вопросы, и о соответствующих сроках и способах подачи замечаний (подпункт (v) пункт 5). Право общественности представлять свои замечания рассматривается в следующем пункте 6 приложения I-бис.

6. Процедуры, учрежденные согласно пункту 1, позволяют общественности любым соответствующим образом представлять любые замечания, информацию, результаты анализа или мнения, которые она считает важными для планируемого преднамеренного высвобождения, включая реализацию на рынке.

Пункт 6 устанавливает, что государственный орган должен обеспечить возможность надлежащего представления отзывов общественности. Придерживаясь пункта 7 статьи 6 Конвенции, приложение дает это право общественности в целом, а не более узко «заинтересованной общественности». Государственный орган должен учитывать не только письменные замечания, а также, например, устные вопросы и мнения, высказанные на публичном слушании или при рассмотрении вопроса с участием подателя заявки. Следует уделять внимание любому вопросу, поднятому в ходе процедуры участия общественности (см. [комментарий к пункту 7 статьи 6](#) и, в частности, обсуждение выводов Комитета по вопросам соблюдения по сообщению АССС/С/2006/16 (Литва)³⁷⁷ выше. В Норвегии соответствующее законодательство прямо предусматривает учитывать этические соображения при принятии решений по деятельности, связанной с ГИО³⁷⁸.

Что касается эффективной практики в этой области, то в Луккских руководящих принципах государственные органы поощряются изучать возможность использования других механизмов и мер, в том числе, конференции по достижению консенсуса, обсуждения за круглым столом, диалоги с заинтересованными лицами, жюри граждан по вопросам, связанным, например, с оценкой рисков и управлением рисками по ГИО для повышения уровня знаний общественности, улучшения в области участия общественности и повышения информированности о деятельности, связанной с ГИО³⁷⁹.

7. Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы при принятии решений в отношении разрешения преднамеренного высвобождения ГИО в окружающую среду, включая реализацию на рынке, должным образом учитывались итоги процедуры участия общественности, организованной во исполнение пункта 1.

Пункт 7 требует, чтобы компетентный орган должным образом отражал итоги процедуры участия общественности при вынесении окончательного решения по уведомлению по ГИО. Более детальное обсуждение того, что подразумевается под «должным образом» результата процедуры участия общественности в [комментарии к пункту 8 статьи 6](#) выше.

8. Когда каким-либо государственным органом принимается решение, подпадающее под действие положений настоящего приложения, Стороны обеспечивают, чтобы текст данного решения, а также причины и соображения, положенные в его основу, доводились до сведения общественности.

Этот пункт соответствует пункту 9 статьи 6 Конвенции. Соответственно каждая Сторона должна убедиться в том, что текст окончательного решения и причины и соображения, положенные в его основу, доводился до сведения общественности, например, посредством размещения в общественном здании или в Интернете. Кроме того, решение должно содержать описание того, как итоги процедуры участия общественности были должным образом учтены.

В Нидерландах общественность может представлять замечания по проекту решения до завершения работы над ним. Ответы на замечания общественности представляются в индивидуальном порядке и учитываются в окончательном решении. Весь процесс отражается в Интернете для того, чтобы общественность могла с ним ознакомиться³⁸⁰.

СТАТЬЯ 7

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ, КАСАЮЩИХСЯ ПЛАНОВ, ПРОГРАММ И ПОЛИТИКИ, СВЯЗАННЫХ С ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ

Статья 7 охватывает участие общественности в связи с разработкой планов, программ и политики. Здесь обязанности государственных органов и права общественности определены не столь четко, как в статье 6, хотя некоторые положения статьи 6 прямо отражены в статье 7, по крайней мере, в отношении планов и программ. Статья 7 предоставляет Сторонам большую гибкость в поиске соответствующих решений проблемы участия общественности в этой категории процесса принятия решений.

Даже если это прямо не прописано в Конвенции, представляется очевидным, что статья 7 относится только к планам, программам и политикам, подготовленным государственными органами, а не частными лицами (которые также иногда разрабатывают планы, программы и политики, «связанные с окружающей средой»). Это соответствует общему подходу Конвенции, которая адресует свои обязательства непосредственно Сторонам. Косвенным указанием, подтверждающим это видение статьи 7, является требование, что «соответствующий государственный орган определяет круги общественности, которые могут принимать участие в этом процессе».

В статье 7 проводится различие между планами и программами, с одной стороны, и политикой, с другой. Что касается планов и программ, то в статью включены определенные положения статьи 6, регламентирующие сроки и эффективность участия общественности, а также обязательство по обеспечению надлежащего учета результатов такого участия. В ней также содержится прямое указание на цель Конвенции. Что касается политики, то положения статьи 6 прямого отражения в ней не находят.

В Конвенции нет определений терминов «планы», «программы» и «политики». Однако эти термины имеют общий смысл и иногда юридическое значение в пределах всего региона ЕЭК.

Для соблюдения выполнения обязательств, упомянутых в статье 7, представителями общественности посредством применения положений статьи 9 о доступе к правосудию необходимо подключение национальной «системы применения», подпадающей под действие пункта 2 статьи 9, т.е., предусматривающей, что Стороны предпримут законодательные меры с целью обеспечения представителям общественности доступа к процедуре обжалования, связанной с соблюдением прав, содержащихся в этой статье (см. [комментарий к пункту 2 статьи 9](#)). Если Сторонам не разрабатывают такую систему, то тогда возможности соблюдения обязательств, предусмотренных статьей 7, должны основываться на положениях пункта 3 статьи 9, которые предоставляет гражданам право предъявлять иски в связи с нарушением экологического законодательства.

В таблице, приведенной ниже, представлен обзор основных обязательств, возлагаемых на Стороны статьей 7 и практическое руководство по их осуществлению.



Положение	Обязательство	Элементы осуществления
Первое предложение	Обязывает Стороны обеспечивать участие общественности в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой	- Открытая и справедливая структура - Представление необходимой информации
Второе предложение	Включает пункты 3, 4 и 8 статьи 6	
[Статья 6, пункт 3]	Устанавливает сроки в отношении процедур участия общественности	- Необходимость установления конкретных сроков - Необходимость обеспечения достаточного времени для уведомления, подготовки и эффективного участия общественности
[Статья 6, пункт 4]	Обязывает обеспечивать участие общественности на самом раннем этапе процесса	- Открытые возможности - Участие общественности не должно быть формальным
[Статья 6, пункт 8]	Обязывает Стороны надлежащим образом учитывать в планах или программах результаты участия общественности	Причины и соображения, положенные в основу решения, должны представлять доказательство того, что результаты общественного участия надлежащим образом учтены
Третье предложение	Обязывает соответствующий государственный орган определять общественность, которая может принимать участие	Принятие во внимание целей Конвенции
Четвертое предложение	Участие общественности в разработке политики, связанной с окружающей средой	- По возможности - Прилагать усилия в целях обеспечения

Статья 7 и стратегическая экологическая оценка

Хотя Конвенция не обязывает Стороны проводить экологическую оценку, тем не менее, обязательной предпосылкой осуществления статьи 7 является наличие соответствующей правовой основы для рассмотрения экологических аспектов планов, программ и мер политики (см. [аналогичные рассуждения по статье 6](#) выше). Например, требование, содержащееся в статье 7, чтобы Стороны обеспечивали «надлежащим образом учет результатов участия общественности», предполагает наличие правовой основы для учета экологических аспектов в планах, программах и политике. Точно так же требование учитывать результаты участия общественности указывает на необходимость разработки системы, позволяющей оценивать замечания.

Надлежащее проведение процедуры участия общественности в контексте СЭО представляет собой действенный инструмент, позволяющий осуществить требования статьи 7. СЭО дает в руки государственных органов механизм включения замечаний, связанных с экологическими последствиями, в планы, программы и меры политики.

Однако следует отметить, что, несмотря на ценную помощь в осуществлении положений статьи 7, процедуры СЭО, установленные в настоящее время на международном и региональном уровне (см. ниже), и регулируемые на национальном уровне, не могут рассматриваться в качестве в полном объеме удовлетворяющих требованиям этой статьи. Хотя эти процедуры являются полезными инструментами осуществления, их необходимо дополнять другими процедурами (см. вставку о планах, программах и мерах политики, связанных с окружающей средой).

Двумя важными инструментами СЭО являются Протокол по СЭО к Конвенции Эспо и Директива 2001/42/ЕС Европейского Парламента и Совета от 27 июня 2001 года об оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду (Директива по СЭО).

В соответствии с этими двумя инструментами цель СЭО состоит в том, чтобы обеспечить определение и оценку экологических последствий, планов и программ до их принятия. Оба инструмента охватывают государственные планы и программы в различных секторах, включая транспорт, энергетику, отходы, промышленность, водные ресурсы, телекоммуникации, туризм, городское и сельское планирование и землепользование, «которые могут вызвать значительные экологические последствия» (Директива по СЭО) или «которые могут вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия» (Протокол по СЭО). Эти два инструмента предписывают аналогичные процедуры, которых необходимо придерживаться, и требования к содержанию оценочной документации. Оба инструмента ссылаются непосредственно на Орхусскую конвенцию и предусматривают право общественности выражать свои мнения, а также на необходимость отражать результаты своего участия при принятии планов и программ.

Директива по СЭО касается только планов и программ и не охватывает мер политики, связанных с окружающей средой. Даже учитывая, что самые жесткие обязательства Протокола по СЭО связаны с планами и программами, она требует от Сторон «принимать меры к обеспечению того, чтобы экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, озабоченности, рассматривались и, насколько это возможно, учитывались при разработке

ее предложений в отношении политики и законодательства, способных вызвать существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия». Применяя это положение, каждая Сторона «учитывает соответствующие принципы и элементы» этого Протокола. Таким образом, сфера охвата положений статьи 7 Орхусской конвенции шире, чем сфера действия Директивы по СЭО и Протокола к СЭО. Статья 7 применяется к планам, программам и мерам политики, «связанным с окружающей средой», тогда как Протокол и Директива по СЭО основаны на более узкой концепции вероятности существенных экологических последствий. Правовая схема для определения вероятности существенных последствий практически идентична как в Протоколе, так и в Директиве³⁸¹. Оба документа определяют, какие планы и программы будут подлежать обязательной СЭО, а какие потребуют проведения предварительной оценки (скрининга) (например, проверка по критерию значимости, чтобы определить, требуется ли проведение СЭО). Кроме того, определенные одинаковые категории планов и программ исключены из сферы действия обоих инструментов.

Статья 7 не предусматривает никаких проверок «значимости» и «вероятности», равно как и не предусматривает никаких процедур или критериев предварительной оценки (скрининга). Правило простое: данный режим распространяется на любой план, программу или меру политики, «связанную с окружающей средой». В частности, план, программа или политика могут считаться «связанными с окружающей средой» независимо от того, «определяют» ли они «основу» для разрешения какого-либо проекта или нет. Для некоторых из 11 отраслей, перечисленных в инструментах СЭО, например, для телекоммуникации или туризма, определение основы для проектов, которые, как считается, могут иметь существенные экологические последствия, может стать важным толчком для того, чтобы считать их «связанными с окружающей средой». Однако для других отраслей, например, управление отходами или управление водными ресурсами, любой план, программа или политика, даже если они не определяют основы для выдачи разрешений на осуществление планируемой деятельности (проекта), представляется в значительной степени связанным с окружающей средой. То же самое применяется к некоторым планам, программам и политикам в других отраслях, не вошедших в список одиннадцати, перечисленных в инструментах по СЭО. Например, программы по снижению загрязнения воздуха или программы борьбы с шумом, определяющие основу для будущих проектов развития, подлежат предварительной оценке (скринингу) в соответствии с документами по СЭО и могут быть отнесены или не отнесены к программам, планам и политикам, имеющим существенные экологические последствия³⁸². Однако в любом случае они очень тесно связаны с окружающей средой. Кроме того, есть планы и программы, которые по своей природе маловероятно будут определять основу для выдачи разрешений на осуществление планируемой деятельности (проекта), например стратегии экологического просвещения или программы сотрудничества властей с природоохранными НПО. Такие планы и программы не могут рассматриваться в качестве имеющих значительные экологические последствия на основании документов по СЭО, но, тем не менее, они все же в значительной степени связаны с окружающей средой и охватываются статьей 7.

Документы по СЭО охватывают незначительные изменения в планах и программах и те планы и программы, которые определяют использование небольших площадей на местном уровне только в случае, если обязательная предварительная оценка (скрининг) устанавливает, что они могут вызвать существенные экологические последствия. Напротив, статья 7 применяется ко всем планам и программам, касающимся окружающей среды, она не исключает напрямую из своей сферы действия незначительные изменения или затрагивающие небольшие территории на местном уровне.

Директива по СЭО	Протокол по СЭО	Статья 7, Орхусская конвенция
Применяется к планам и программам, которые «могут иметь существенные экологические последствия»	Применяется к планам и программам, которые «могут иметь существенные экологические, в том числе, связанные со здоровьем населения, последствия»	Применяется к планам, программам и мерам политики, «связанным с окружающей средой»
Перечислено 11 отраслей (сельское хозяйство, лесное хозяйство и т.д.) ³⁸³ , где планы и программы, которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на осуществление планируемой деятельности (проектов), считаются планами и программами, которые могут иметь существенные последствия и, таким образом, всегда требуют проведения СЭО.	То же самое, что и в Директиве по СЭО	Применяется ко всем планам, программам или мерам политики, связанным с окружающей средой
Незначительные изменения в планах и программах в вышеуказанных отраслях, а также те, которые касаются использования на небольших территориях на местном уровне, не подлежат обязательному проведению СЭО, но все же подлежат проведению скрининга (предварительной оценки)	То же самое, что и в Директиве по СЭО	Применяется ко всем планам, программам или мерам политики, связанным с окружающей средой. Незначительные изменения в планы и программы для небольших площадей явно не исключаются.
Другие планы и программы, которые определяют основу для выдачи в будущем разрешений на осуществление планируемой деятельности (проектов), также подлежат проведению предварительной оценки (скрининга) предварительной оценки	То же самое, что и в Директиве по СЭО	Применяется ко всем планам, программам или мерам политики, связанным с окружающей средой

Планы и программы, относящиеся исключительно к вопросам национальной обороны или к мероприятиям гражданской обороны в чрезвычайных ситуациях, исключены.	То же самое, что и в Директиве по СЭО	Планы и программы, относящиеся исключительно к вопросам национальной обороны или к мероприятиям гражданской обороны в чрезвычайных ситуациях, не исключены.
Финансовые или бюджетные планы и программы исключены	То же самое, что и в Директиве по СЭО	Финансовые или бюджетные планы и программы не исключены

Каждая Сторона предусматривает соответствующие практические и/или другие положения в отношении участия общественности в рамках открытой и справедливой структуры в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой, предоставляя общественности необходимую информацию.

Конвенция возлагает на Стороны ряд обязательств, которые они должны соблюдать в отношении участия общественности в процессе разработки планов и программ, связанных с окружающей средой.

Планы и программы, связанные с окружающей средой

В статье 7 говорится о планах и программах, «связанных с» окружающей средой, а не о планах и программах, которые могут оказать воздействие на окружающую среду, что является несколько более строгой нормой. Как указывалось выше, в Конвенции не дается определения терминов «планы» и «программы». Однако данные термины имеют общий смысл и иногда юридическое значение в регионе ЕЭК. Например, в Протоколе по СЭО, пункт 5 статьи 2, дается следующее определение термина «планы и программы»:

«Планы и программы» означают планы и программы с любыми изменениями в них, которые:

- (a) требуются в силу законодательных, регламентирующих или административных актов; и
- (b) подлежат разработке и/или принятию органом или разрабатываются органом для принятия в соответствии с официальной процедурой парламентом или правительством»;

Связан ли данный конкретный план или программа с окружающей средой, должно быть установлено с учетом косвенного определения «окружающей среды», содержащегося в определении «экологическая информация» (пункт 3 статьи 2).

Планы и программы, связанные с окружающей средой, могут включать стратегии в области землепользования и регионального развития, а также секторальное планирование в области транспорта, туризма, энергетики, тяжелой и легкой промышленности, водных ресурсов, здравоохранения, санитарного состояния и т.д. на всех уровнях управления. К ним могут также относиться инициативы правительства по достижению конкретных программных целей, связанных с окружающей средой, таких как программы стимулирования, имеющие целью обеспечить достижение некоторых целевых показателей сокращения загрязнения, или добровольные программы переработки отходов, а также комплексные стратегии, например национальные и местные планы действий в области окружающей среды и планы действий по окружающей среде и здоровью. Такие стратегии зачастую являются первым шагом на пути достижения целей охраны окружающей среды, после чего на основе этих стратегий разрабатываются соответствующие планы развития. Еще одним примером является система комплексного планирования по речным бассейнам или с учетом других географических особенностей.

Планы, программы и меры политики, связанные с окружающей средой

Следующие типы планов, программ и мер политики могут рассматриваться, как «связанные с окружающей средой»:

- Те, которые «могут иметь существенные последствия для окружающей среды» и требующие проведения СЭО;
- Те, которые «могут иметь существенные последствия для окружающей среды», но не требуют проведения СЭО, например, те, которые не устанавливают основу для выдачи разрешения на осуществление планируемой деятельности (проекта);
- Те, которые «могут иметь последствия для окружающей среды», но последствия не являются «существенными», например, определяющие развитие небольших территорий;
- Те, что предназначены для содействия охране окружающей среды.

В том, что касается изменений планов и программ, то здесь ситуация с правовой точки зрения не совсем ясна. В отличие от статьи 6, Протокола по СЭО и Директивы по СЭО, статья 7 Конвенции не рассматривает конкретно вопрос изменений. Поэтому, формально можно утверждать, что статья 7 применяется только «в процессе подготовки планов

и программ», а не в ходе любых последующих изменений этих планов и программ. С другой стороны, можно сказать, что нет необходимости упоминать изменения в статье 7, поскольку любое изменение плана или программы само по себе является планом или программой и, следовательно, подпадает под действие статьи 7. Последняя точка зрения, как представляется, поддерживается в определении планов и программ, которое дается в Протоколе по СЭО (см. вставку выше), что может оказаться полезным при определении сферы применения статьи 7 Орхусской конвенции.

Следующий вопрос – это планы и программы, определяющие использование небольших территорий на местном уровне. При том, что размер охваченной территории и уровень процесса принятия решений могут быть важными факторами при определении «значимости» и «вероятности», они могут быть неактуальными, когда дело доходит до определения того, относятся ли планы и программы к окружающей среде. Планы по управлению отходами или водными ресурсами, а также программы снижения уровня загрязнения воздуха или программы по борьбе с шумом будут «связаны с окружающей средой» независимо от размера охваченной территории и уровня принятия решений и, таким образом, потребуют участия общественности в соответствии со статьей 7, даже если они только определяют использование небольших территорий на местном уровне.

Орхусская конвенция не включает в себя положения, которые исключают из сферы действия статьи 7 планы и программы, цель которых связана исключительно с проблемами национальной обороны или с мероприятиями гражданской обороны в случае чрезвычайных ситуаций. Также не исключаются финансовые или бюджетные планы и программы. В случаях, когда такие планы и программы могут быть «связаны с окружающей средой», осуществление статьи 7 может оказаться вместе с тем сложной задачей, если информация, необходимая для участия общественности, была исключена из объема информации, раскрываемой в соответствии с пунктом 4 статьи 4. Здесь может оказаться важным указание пункта 4 статьи 4 о том, что основания для отказа должны толковаться ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации.

Участие общественности в разработке планов: планы развития в государствах–членах ЕС и странах–кандидатах на присоединение

Законодательство ЕС предусматривает участие общественности в процессе разработки планов развития, предусматривающих выделение Европейским союзом финансовой помощи по линии структурных фондов ЕС. Структурные фонды ЕС предназначены для:

- Содействия развитию и структурной перестройке тех регионов, где отмечается отставание по уровню развития,
- Поддержки экономического и социального преобразования в областях, сталкивающихся со структурными проблемами,
- Поддержки процесса адаптации и модернизации политики и системы образования, повышения квалификации и трудоустройства.

Регламент Совета (ЕС) № 1083/2006 от 11 июля 2006 года, который отменил Регламент ЕС о структурных фондах № 1260/1999 и которым были установлены общие положения о Европейском фонде регионального развития, Европейском социальном фонде и Фонде сплочения, обязывает государства–члены, которые обращаются к фондам за финансовой помощью, представлять планы развития, разработанные в рамках «партнерства» государственных органов с «социальными и экономическими партнерами», включая представителей гражданского общества и экологические организации. Планы по развитию должны содержать анализ ситуации, подготовленный государством-членом, и приоритетные потребности для достижения целей структурных фондов, равно как и стратегию и приоритетные планы действий с указанием их конкретных целей и ориентировочных финансовых ресурсов, необходимых для их реализации.



В некоторых странах (таких, как Ирландия и Соединенное Королевство) эти «партнерские соглашения» между государственными органами и социальными и экономическими партнерами предусматривают публичное рассмотрение проектов планов развития посредством публичных (общественных) слушаний и письменных замечаний по проектам планов. Они также дают возможность НПО участвовать наравне, с точки зрения прав и обязанностей, с государственными органами и другими социальными и экономическими партнерами в работе комитетов, которые осуществляют мониторинг подготовки планов развития. Например, в Ирландии с 2009 года организацию Environmental Pillar (представительная группа примерно из 27 природоохранных групп по всей стране) регулярно просят представлять комментарии по планам, связанным со структурными фондами, например, по Стратегии роста ЕС 2020 наряду вместе с другими социальными партнерами для обеспечения включения вопросов окружающей среды при разработке мер политики.

Соответствующие практические и/или другие положения

В Конвенции подчеркивается, что Стороны должны как минимум предусмотреть практические положения, касающиеся участия общественности в разработке планов и программ, связанных с окружающей средой. Это вписывается в общую цель, которая состоит в том, что возможности участия общественности должны быть реальными и эффективными. Конвенция также предусматривает, что для осуществления этого положения Стороны могут использовать «другие положения». В ходе переговоров рассматривалась возможность включения в эту статью «правовых» положений, регламентирующих участие общественности. Некоторые страны выступили против этого, в итоге было решено, что слово «другие» позволит Сторонам выполнить статью 7, предусмотрев правовые положения, касающиеся участия общественности, если Стороны выразят желание это сделать. Аналогичное решение можно найти в пункте 1 статьи 3, в которой говорится об обязательстве Сторон принимать необходимые законодательные, регламентирующие и «другие» меры.

В отличие от статьи 6, в статье 7 предусмотрено, что данные положения применяются к «общественности» в целом, а не относятся к более узкому понятию «заинтересованная общественность». Понятие «общественность» определено в статье 2 и включает как юридические, так и физические лица.

Открытая и справедливая структура

Указание на открытую и справедливую структуру подчеркивает тот факт, что общественность должна иметь возможности эффективно участвовать в процессах. Для этого общественность должна быть в состоянии использовать правила, которые применяются четким и последовательным образом, что как раз и предполагает необходимость реализации открытой и справедливой структуры. Статья 1 помогает уточнить цель этого положения. В ней говорится, что одна из целей Конвенции заключается в том, чтобы гарантировать права на участие общественности в процессе принятия решений. Для гарантии этих прав необходимо создать открытую и справедливую структуру как для самого процесса принятия решений, так и для представления затронутым представителям общественности возможности поддерживать должный уровень качества процессов принятия решений, оспаривая, при необходимости, действующие процедуры и принятые решения (см. также [комментарий к статье 9](#)).

Предоставление общественности необходимой информации

Совершенно очевидно, что любая процедура участия общественности должна предусматривать информирование общественности о начале этой процедуры и о возможностях участия в ней. Точно также общественность должна иметь доступ к информации, касающейся разработки планов и программ. Эти моменты проиллюстрированы требованием статьи 7, согласно которой Стороны предоставляют «общественности необходимую информацию». Слово «необходимую» должно толковаться в контексте эффективного участия.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что в отличие от требований статьи 6, статья 7 предусматривает предоставление необходимой информации «общественности», а не более узкой по охвату «заинтересованной общественности».

Более детальное обсуждение того, какую информацию следует предоставлять общественности в соответствии с этим положением, приведено в [комментарии ниже ко второму предложению статьи 7](#).

Требование о предоставлении информации, касающейся мер политики, планов и программ, изложено также в других статьях Конвенции. Так, подпунктом с) пункта 3 статьи 5 предусматривается постепенное увеличение объема электронных баз данных о политике, планах и программах в области окружающей среды, а подпункт а) пункта 7 статьи 5 возлагает на Стороны обязательство публиковать фактическую информацию и ее анализ, которые могут способствовать разработке существенных предложений по вопросам экологической политики.

В рамках этой структуры применяются пункты 3, 4 и 8 статьи 6.

Слова «в рамках этой структуры» относятся к указанной ранее открытой и справедливой структуре участия общественности, предусмотренной в первом предложении статьи 6. Пункты 3, 4 и 8 статьи 6 должны применяться как элементы такой структуры. Кроме того, требования пункта 2 статьи 6 приводятся в действие через пункт 3 данной статьи.

Иной характер процедур, предусмотренных статьей 7, необходимо принять во внимание, применяя пункты 3, 2 (инкорпорируемый посредством пункта 3 статьи 6), 4 и 8 статьи 6 к процедурам, предусмотренным в статье 7. Пункт 3 статьи 6 требует устанавливать разумные сроки для различных стадий процедуры участия общественности, предоставляя достаточное время, необходимое для ее информирования в соответствии с требованиями пункта 2 статьи 6 и для подготовки общественности к эффективному участию в этом процессе.

Пункт 2 статьи 6 (инкорпорируемый посредством пункта 3 статьи 6) определяет то, к какой информации общественность должна иметь доступ, чтобы участвовать в процессе эффективно. Хотя согласно пункту 2 статьи 6 не вся информация может быть необходимой для целей статьи 7, учитывая сходство процессов принятия решений, касающихся окружающей среды, большинство обязательств по предоставлению информации, которые считались необходимыми в случае конкретных решений согласно статье 6, могли также признаваться необходимыми в случае планов и программ, и применяться *mutatis mutandis*. Разумеется, сюда следует отнести и обязательство информировать общественность о начале процедуры и о возможностях участия в ней.

Пункт 4 статьи 6 обязывает Стороны обеспечивать участие общественности на самом раннем этапе процесса, когда еще открыты все возможности. Пункт 8 статьи 6 обязывает Стороны обеспечивать «надлежащий учет» результатов участия общественности в принятых решениях.

В статье 7 не дается ссылок на другие пункты статьи 6. Пункты 1, 10 и 11 являются специфическими для процесса принятия решений (по конкретным видам деятельности) и, естественно, не могут применяться к статье 7.

Неприменимость пункта 5 статьи 6 указывает на то, что круги общественности, включенные в процесс участия, предусмотренный статьей 7, это не те же самые, которые имеются в виду в статье 6 и были выделены в отдельную категорию («заинтересованная общественность»). Этот вопрос обсуждается далее.

В ходе разработки планов и программ информация и документация, подготовленная для этих целей, будет, естественно, отличаться от информации и документации, предусмотренной в пункте 6 статьи 6. И хотя различия между решениями, принятыми по конкретным видам деятельности, планам и программам, должны учитываться при применении данного пункта *mutatis mutandis*, тем не менее, пункт 6 может служить источником вдохновения.

Пункт 7 статьи 6, в котором говорится о возможности представлять замечания, можно было бы вполне включить в статью 7. То, что он туда не включен, говорит о том, что Стороны желают располагать большей гибкостью при определении точных процедур участия, не связывая себя обязательством давать возможность любому представителю общественности представлять замечания в письменном виде или в ходе слушаний.

Наконец, в статью 7 не включен и пункт 9 статьи 6, касающийся уведомления общественности о решении с указанием причин и соображений. Хотя здесь и принимается во внимание тот факт, что результат участия общественности может предполагать необходимость обоснования окончательного плана или программы с указанием причин (например, посредством подготовки «ответного документа», как это обсуждалось в [комментариях к пункту 9 статьи 6](#)), тем не менее, это скорее вытекает из логики и эффективной практики, нежели является обязательством Конвенции.

Тесная связь между статьями 6 и 7 и прямое включение некоторых из положений статьи 6 указывают на то, что права и обязательства, вытекающие из статьи 7, могут вполне подпадать под действие положений о доступе к правосудию, предусмотренных в пункте 2 статьи 9. Это положение закрепляет процедуры обжалования лицами, интересы которых ущемлены решениями, действиями или бездействием, предусмотренными в статье 6 или в «других соответствующих положениях» Конвенции. Однако, как указывалось ранее, чтобы воспользоваться пунктом 2 статьи 9, Стороны должны разработать особую «систему применения», приняв законодательные меры для расширения охвата данной статьей обязательств, предусмотренных статьей 7.

Соответствующий государственный орган с учетом целей настоящей Конвенции определяет круги общественности, которые могут принимать участие в этом процессе.

Второе предложение статьи 7 требует, чтобы соответствующий государственный орган с учетом целей Конвенции определил те круги общественности, которые могут принимать участие в процессе. В отличие от других аспектов статьи 7 эта вторая задача возлагается не на Сторону, а непосредственно на соответствующий государственный орган.

Это положение не должно рассматриваться как способ ограничения сферы действия права общественности на участие. Если бы это было действительно так, вместо этого наверняка использовался бы более узкий термин «заинтересованная общественность»³⁸⁴. Кроме предполагаемых представителей групп, имеющих определенные особые интересы, которые традиционно включаются в такие процессы, другие представители общественности, получившие информацию об этом процессе из уведомления, могут также проявить интерес принять участие в процессе.

В статье 7 прямо говорится о том, что общественность, которая может участвовать, должна выявляться «с учетом целей настоящей Конвенции». В соответствии с целями, изложенными в абзаце четырнадцатом преамбулы, «поощрять широкое информирование общественности о решениях, оказывающих воздействие на окружающую

среду и устойчивое развитие, и ее участие в процессе принятия таких решений», обязательство определять общественность, которая может принимать участие, не должно восприниматься как инструмент ограничения участия, а, скорее, как способ его совершенствования с целью повышения эффективности.

Абзацы седьмой - одиннадцатый, тринадцатый, шестнадцатый, семнадцатый и двадцать первый преамбулы могут в какой-то мере также ориентировать государственные органы в том, как определять лиц, которые могут пожелать участвовать в конкретных процессах. В соответствии с тринадцатым абзацем преамбулы и придерживаясь пункта 5 статьи 2 в отношении более узкого понятия «заинтересованная общественность», НПО, содействующие охране окружающей среды, как раз и должны рассматриваться как субъекты, которые имеют такую заинтересованность.

Любые трудности, которые это положение может создать для представителя общественности, интересы которого ущемлены и который хотел бы в этой связи опротестовать необоснованность его исключения из процедуры, предусмотренной в статье 7, могут быть преодолены путем четкого определения в национальном законодательстве, касающемся осуществления Конвенции, той общественности, которая может участвовать в предусмотренных здесь процессах, включив в нее всех заинтересованных или затрагиваемых представителей общественности.

В духе требования статьи 7, касающегося открытой и справедливой структуры, способы определения общественности, которая может принимать участие в процессе, должны быть открытыми и справедливыми. Стороны могут пожелать разработать стандарты, которые необходимо применять в целях определения тех кругов общественности, на которые должны попытаться выйти государственные органы, и процедур, которые позволяют представителям общественности выражать их интерес. В этой связи могут быть полезными постоянно поддерживающиеся списки заинтересованных лиц и НПО, в которые включаются лица, выражающие свою заинтересованность в получении информации и в участии в процессах планирования и разработки политики в конкретных областях или по конкретным вопросам.

Платформа электронного представительства в Болгарии

Платформа электронного представительства в Болгарии представляет собой Интернет-инструмент выбора представителей гражданского общества для участия в работе различных административных органов при принятии ими решений в области охраны окружающей среды и устойчивого развития Болгарии. Эта платформа была создана болгарскими природоохранными НПО в 2005 году в соответствии с процедурой выборов, разработанной сообществом экологических НПО в ходе ряда национальных конференций. В настоящее время данная платформа регулярно используется несколькими государственными органами, включая Министерство окружающей среды и вод, Министерство регионального развития, Министерство сельского хозяйства, Министерство здравоохранения и муниципалитет Софии. Эта интернет-платформа представляет собой полезный инструмент для правительства и муниципальных органов, которые стремятся вовлечь гражданское общество в свою работу, и в то же время предоставляет сообществу экологических НПО возможность номинировать и выбирать своих представителей, а также получать от них отзывы. До настоящего времени при помощи этой платформы было выбрано приблизительно 50 представителей гражданского общества для примерно для 40 административных органов³⁸⁵.

По возможности, каждая Сторона прилагает усилия для обеспечения общественности возможностями для участия в разработке политики, связанной с окружающей средой.

Как и в случае «планов и программ», определение понятия «политика» в Конвенции отсутствует. Политика может определяться как «курс или принцип, план действия, принятый или предложенный организацией или лицом»³⁸⁶. В Конвенции политика отделяется от планов и программ в порядке признания того факта, что она, как правило, менее конкретна, чем планы и программы. Однако это не должно означать, что политика не излагается в письменной форме.

Политика также предполагает необходимость более тщательного и глубокого понимания правовых условий и политического контекста, сложившегося в том или ином месте. Политика воплощает в себе историю и культуру, равно как и правовые системы, действие которых простирается за пределы определенной области, в рамках которой они были разработаны.

Это положение также может рассматриваться в свете пункта 7 статьи 3, который требует от Сторон продвигать цели Конвенции в международных процессах и органах (см. [комментарий к пункту 7 статьи 3](#)).

СТАТЬЯ 8

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПОДГОТОВКЕ НОРМАТИВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ, ИМЕЮЩИХ НЕПОСРЕДСТВЕННУЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ СИЛУ, И/ИЛИ ОБЩЕПРИМЕНИМЫХ ЮРИДИЧЕСКИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

В Конвенции признается, что представители общественности, в дополнение к праву принимать участие в разработке основных решений, затрагивающих их жизнь, также призваны играть определенную роль в разработке законов и нормативных актов, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. Применимость Конвенции к разработке законов детально обсуждалась в ходе переговоров. Это нашло отражение в положении преамбулы, в котором признается «желательность открытости во всех ветвях государственного управления» и предлагается «законодательным органам осуществлять принципы настоящей Конвенции в своей работе». Однако правительства не пожелали устанавливать какие-либо конкретные требования для парламентов, считая это прерогативой законодательной ветви власти.

Тем не менее, в Конвенции рассматривается роль исполнительной ветви власти в процессе разработки законов и конкретно предусматривается, что к этой работе должна привлекаться общественность. Участие общественности в разработке законов является, таким образом, важным аспектом общей сферы применения Конвенции. Эта область деятельности охватывается относительно мягким обязательством прилагать максимум усилий, причем меры, подлежащие принятию, изложены в редакции, которая носит скорее рекомендательный, нежели обязательный характер. Тем не менее, статью 8 следует толковать, как обязывающую Стороны принимать конкретные меры в порядке достижения целей Конвенции.

Мерилом той степени, в которой Стороны выполняют свои обязательства по статье 8, являются не результаты, а усилия. Стороны обязаны прилагать усилия, направленные на достижение целей участия общественности. Потенциально представители общественности способны обеспечить соблюдение этих обязательств, благодаря положениям о доступе к правосудию, изложенным в пункте 3 статьи 9, а также в отношении Сторон, которые разрабатывают своего рода национальную «систему применения», применяя также пункт 2 статьи 9. ([См. комментарий к пункту 2 статьи 9](#), где говорится о возможности для Сторон вводить «систему применения» путем принятия законодательных мер с целью расширения сферы охвата этого положения, чтобы обеспечить соблюдение других положений Конвенции).

Если Стороны уже обладают такой системой гарантий, то она должна поддерживаться в соответствии с пунктами 5 и 6 статьи 3. Если Стороны не располагают гарантиями и не принимают новые законодательные гарантии, возможности обеспечения соблюдения обязательств, в соответствии со статьей 8, должны основываться на пункте 3 статьи 9, в котором предусмотрены права граждан инициировать дела в случаях, связанных с нарушениями природоохранного законодательства.

В статье 8 рассматривается участие общественности в конкретной области процесса принятия решений: в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих исполнительную силу и общеприменимых юридически обязательных нормативных актов. Значительная часть функций государственных органов заключается в принятии конкретных решений на основе конкретных фактов и обстоятельств. Другая же значительная часть этих функций заключается в разработке и принятии общеприменимых правил. Здесь, термин «правила» используется в самом широком смысле и может включать указы, положения, постановления, инструкции, нормативные приказы,

стандарты и правила. Он также включает участие государственных органов в законодательном процессе до момента передачи разработанных исполнительной ветвью власти проектов законодательным органам. Статья 8 предусматривает участие общественности в разработке таких правил в качестве одной из целей Конвенции и устанавливает определенные требования, которые должны выполняться Сторонами в порядке ее достижения (см. таблицу ниже).

Положение	Обязательство	Руководство по осуществлению
Первое предложение	Стороны обязаны прилагать усилия для содействия участию общественности в разработке законов и правил государственными органами	• Стороны прилагают максимальные усилия • Пока возможности еще открыты • Применимо к правилам, которые могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду
Второе предложение	Требуются элементы процедуры участия общественности	• Достаточные сроки для эффективного участия • Публикация проектов правил • Возможность представления замечаний
Третье предложение	Стороны обязаны учитывать результаты участия общественности	• «В максимально возможной степени»

Каждая Сторона прилагает усилия для содействия эффективному участию общественности на соответствующем этапе, пока остаются открытыми возможности для выбора, в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.

Поскольку в различных правовых системах может использоваться различная терминология для обозначения различных форм нормативных актов, в Конвенции используется такая формулировка, которая позволяет избежать ненужного сужения концепции «нормативные положения, имеющие непосредственную исполнительную силу». В некоторых правовых системах этот термин может толковаться именно как правила, имеющие непосредственную исполнительную силу. Поэтому, чтобы рассеять все сомнения, в статье 8 сделана ссылка также на другие общеприменимые юридически обязательные нормативные акты. Название статьи, где аналогичным образом используется термин «нормативные акты», также помогает понять, что под ними подразумевается. Такие общеприменимые юридически обязательные нормативные акты включают указы, положения, постановления, инструкции, нормативные приказы, нормы и правила. Эти средства выполнения государственными органами их обязанностей отличаются от функций принятия решений, предусмотренных статьей 6, в том плане, что они дают общие указания, применимые в равной степени ко всем лицам, которые находятся в аналогичном положении, а не только к тем, которые вовлечены в решение конкретного вопроса, которым занимается данный орган. Они отличаются и от функций планирования и разработки политики по статье 7, в том плане, что они образуют юридически обязательные требования.

Статья 8 также предусматривает участие государственных органов в законодательном процессе до момента передачи проектов, разработанных исполнительной ветвью власти, законодательным органам. Поскольку Конвенция ориентирована, прежде всего, на государственные органы (см. [определение в статье 2](#)), она преследует цель реализовать компонент участия общественности в разработке закона через посредство именно этих органов.

Роль государственных органов в разработке законодательства

Во многих странах ЕЭК государственные органы играют важную роль в разработке законодательных актов, которые впоследствии передаются на рассмотрение законодательной ветви власти.

Поскольку законодательные органы – это компетентные структуры, которые несут ответственность за окончательное принятие законодательных актов, которые будут иметь обязательную силу, государственные органы, занимающиеся работой по подготовке законодательства, не могут рассматриваться, по смыслу Конвенции, как действующие в законодательном качестве. Когда государственные органы, разрабатывающие законодательство, передают его впоследствии на рассмотрение парламента или другого законодательного органа, участие общественности – до тех пор, пока проекты находятся в ведении государственных органов, – будет фактически представлять собой участие на самом начальном этапе.

Здесь оперативный принцип аналогичен принципу, закрепленному в пункте 5 статьи 6, который заключается в том, что как можно скорее разрешение разногласий и учет законных интересов на начальном этапе может помочь предотвратить возникновение проблем впоследствии. После того как проект законодательства переходит из рук государственных органов в руки законодательных органов, он не может уже считаться в стадии «подготовки» государственным органом, и в этой связи статья 8 далее не применяется.

Кроме того, когда государственный орган принимает какой-либо закон, разработанный законодательным органом, действующим в законодательном качестве, «например, когда президент подписывает какой-либо законопроект, придавая ему тем самым силу закона», статья 8 применяться не будет, поскольку, по смыслу Конвенции, этот закон не находится в стадии «подготовки».

Это положение Конвенции воплощает в жизнь некоторые базовые принципы, которые закреплены в предыдущих положениях. Например, ссылка на «эффективное участие» обязывает государственные органы обеспечивать наличие базовых условий для такого участия общественности. В статье 8 также подчеркивается, что общественность должна подключаться к работе на начальном этапе, когда возможности остаются открытыми, с тем чтобы ее участие могло оказать реальное воздействие на проекты законов, положений и нормативных актов. Понятие «существенное воздействие на окружающую среду» также используется в других положениях Конвенции (см. [комментарий к пункту 1 статьи 6](#)).

Во многих странах ЕЭК давно сложилась практика привлечения, по крайней мере, определенной части общественности к разработке нормативных актов, имеющих обязательную юридическую силу, и общеприменимых юридически обязательных правил. Типичным примером в этом случае является закон Венгрии XI 1987 года о законодательстве. Этот закон предусматривает, что НПО и профессиональные ассоциации имеют возможность высказывать свое мнение по законопроектам, разработанным правительством, и проектам указов министерств и других правительственных органов³⁸⁷.

С этой целью применяются следующие меры:

В Конвенции предусматривается минимальный набор из трех элементов, которые должны быть реализованы в целях выполнения обязательства по содействию эффективному участию общественности в подготовке нормативных актов и других общеприменимых правил, имеющих обязательную юридическую силу. Эти элементы создают базовую процедурную основу участия общественности, включая сроки, доступ к информации и возможность представления замечаний.

а) устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия;

Хотя сроки не указываются, тем не менее, Конвенция предусматривает, что государственные органы должны планировать участие общественности, устанавливая по своему усмотрению такие сроки, которые являются «достаточными» для эффективного участия. Объявление этих сроков позволяет общественности понять возможности своего участия и внести максимальный вклад. Указанный выше закон Венгрии, который хоть и не устанавливает строгие сроки, но все же закрепляет некоторые принципы их установления. Он предусматривает, что крайний срок представления мнений по проектам должен устанавливаться с учетом следующих четырех факторов:

- лицо, высказывающее свое мнение, должно иметь возможность должным образом его обосновать;
- должна быть возможность принять к рассмотрению это мнение при подготовке проекта;
- объем проекта документа;
- тип организации, выражающей свое мнение³⁸⁸.

б) проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом; и

Это положение отражает предшествующие положения, касающиеся эффективного уведомления общественности. В нем учтена практика многих государств, которая заключается в публикации проектов правил в официальных государственных изданиях (см. [вставку ниже](#), а также [комментарий к пункту 2 статьи 6](#)). Такой механизм зачастую является полезным средством уведомления общественности и обеспечивает целый ряд выгод. Во-первых, его уже можно институционально оформить, укомплектовав соответствующим штатом и обеспечив другими ресурсами (в большинстве стран ЕЭК такое издание уже выходит). Во-вторых, он может служить многим другим государственным целям, связанным с информацией, помимо тех, которые предусматриваются этим положением. Наконец, стандартизированный вариант размещения такой информации повышает эффективность и снижает издержки с точки зрения времени и денег, поскольку общественность начинает привыкать к такой публикации, просматривая ее в порядке наблюдения за деятельностью правительства. Публикация такой информации в виде обычного издания приводит также к снижению количества специальных запросов в адрес государственных органов на ее получение.

Кроме публикации проектов правил в официальном государственном издании министерства окружающей среды некоторых стран, например Чешской Республики, Грузии, Венгрии, Латвии, Словении, Украины и Соединенного Королевства, поддерживают практику обнародования законопроектов в электронных сетях, используя для этого иногда свои собственные средства и иногда пользуясь преимуществами соответствующих инициатив НПО. Например, по соглашению с Парламентом Грузии, проекты законов в области охраны окружающей среды публикуются на вебсайте Орхусского центра Грузии. Министерство окружающей среды Венгрии использует как свой собственный электронный список рассылки заинтересованным НПО, так и существующую электронную сеть НПО («зеленый паук»), которая объединяет более 200 НПО в стране³⁸⁹.

Механизмы публикации проектов правил

В Законе Словении о внесении изменений в Закон об охране окружающей среды³⁹⁰ определяется процесс участия общественности в принятии нормативных актов, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. В соответствии с этим законом, министерства и компетентные органы обязаны обеспечивать предоставление широкой общественности проектов нормативных актов и предоставлять общественности возможность выражать свои мнения и представлять замечания по каждому проекту нормативного акта. Согласно Инструкции об участии общественности в принятии нормативных актов, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду³⁹¹ проекты нормативных актов должны быть опубликованы на вебсайте министерства вместе с уведомлением, в котором общественности предлагается представить свои замечания. Срок представления комментариев указывается в уведомлении и должен составлять не менее 30 дней. Замечания могут представляться в электронной или письменной форме. После публикации принятого нормативного акта в Официальном издании Словении на вебсайте министерства также публикуется документ, резюмирующий официальную позицию по замечаниям общественности касательно проекта этого нормативного акта³⁹².

с) общественности предоставляется возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.

Многие страны ЕЭК уже ввели в действие политику, в соответствии с которой государственные органы должны на регулярной основе консультироваться с общественностью в процессе разработки законов и других нормативных актов. Например, Европейская комиссия в 1997 году учредила консультативный комитет по экологическим вопросам, в работе которого участвуют представители экологических НПО³⁹³.

В соответствии с этой практикой у государственных органов есть вариант ознакомиться с замечаниями общественности через посредство механизма, который в Конвенции называется «представительные консультативные органы». Этот термин включает в себя несколько важных идей. Первая состоит в том, что такие органы создаются не для того, чтобы оказывать экспертную помощь по собственной инициативе, а делать это только в той степени, в какой они представляют заинтересованные или затрагиваемые круги общественности или общественность в целом. Естественно, что государственные органы могут обратиться за помощью к конкретным экспертам или экспертным органам, однако участие таких экспертов ни в коей мере не подменяет участие общественности в целом. Во-вторых, такие органы должны быть «консультативными». Это означает, что они должны использовать соответствующий процесс консультаций, который указывает на определенную степень прозрачности, открытости и беспристрастности. Здесь можно провести аналогию с «четкой, открытой и согласованной структурой», о которой говорится в пункте 1 статьи 3 Конвенции. Государственные органы должны, и это соответствует их интересам, проводить мониторинг и оценивать степень, в которой представительные органы выполняют эти требования, с целью обеспечить эффективное участие общественности на практике.



© shutterstock

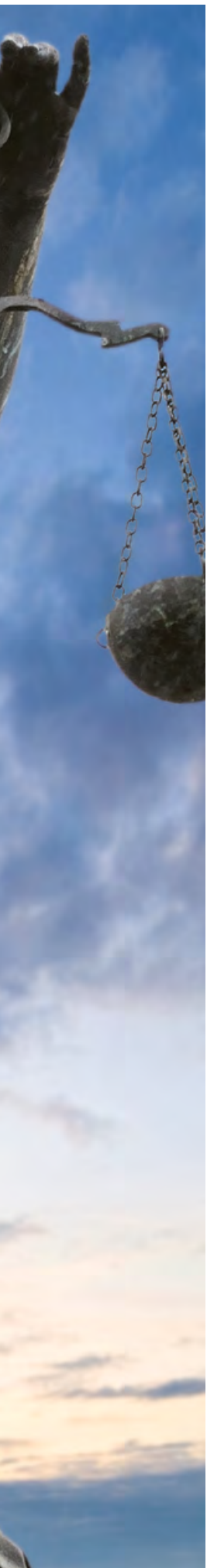
Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.

Хотя Конвенция не устанавливает конкретные способы участия общественности в подготовке нормативных актов, тем не менее, Стороны должны следить за тем, чтобы результаты участия общественности учитывались в максимально возможной степени. Как обсуждалось выше в комментарии к пункту 8 статьи 6, это положение возлагает на государственные органы довольно серьезное бремя доказательства того, что замечания общественности были учтены в процессах, осуществляемых согласно статье 8.

С практической точки зрения в окончательном документе, касающемся принятия какого-либо законодательства или правил, должно разъясняться то, как проходил процесс участия общественности и как были учтены его итоги. К тому же это полезно по той причине, что очень часто в процесс разработки законодательства и правил вовлечены многие государственные органы и учреждения и что в этой связи участие общественности может носить относительно разрозненный характер. Следовательно, это помогает одному государственному органу в выполнении функций по координации процесса участия общественности. В ходе подготовки окончательных документов, касающихся принятия данного законодательства или правил, государственный орган, который отвечает за участие общественности, должен дать полную картину участия общественности, включая описание самого процесса, вклада общественности и того, как мнение общественности было учтено в конечном итоге.

В каком-либо конкретном случае может оказаться, что данный государственный орган не выполняет минимальные процедурные требования, если можно показать, что никаких консультаций с общественностью не проводилось или что ее замечания совершенно не были учтены. Однако фраза «в максимально возможной степени» означает признание того факта, что в процессе разработки законов есть некоторый элемент политики, который Стороны должны учитывать. Данное положение подразумевает, что разработчики законов и законодатели несут конечную ответственность за результат своей законотворческой деятельности, поэтому для них необходимо создать соответствующие условия.





ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ КОМПОНЕНТ III ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Статья 9 содержит положения, касающиеся третьего основополагающего компонента Конвенции - доступа к правосудию. В соответствии с Конвенцией, доступ к правосудию означает, что представители общественности имеют доступ к правовым процедурам рассмотрения в целях обеспечения соблюдения норм, предусмотренных Конвенцией, о доступе к информации и участии общественности, а также соблюдения положений внутреннего экологического законодательства.

Цели доступа к правосудию

Логический смысл основополагающего компонента Конвенции о доступе к правосудию заключается в том, чтобы предоставить представителям общественности процедуры и средства защиты прав, закрепленных в Конвенции и касающихся доступа к экологической информации и процесса принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды равно как и соблюдения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Доступ к правосудию помогает создавать равные правила игры для общественности, добивающейся соблюдения своих прав. Он также помогает усилить осуществление и соблюдение Сторонами положений Конвенции, а также эффективное применение национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Способность общественности оказать помощь в обеспечении соблюдения экологического законодательства является важным подспорьем в работе правительственных органов.

В настоящее время на пути доступа к правосудию во многих странах есть многочисленные преграды. В некоторых странах представители общественности, включая НПО, не обладают процессуальной правоспособностью для того, чтобы опротестовать в законодательно установленном порядке нарушение их прав или обеспечить соблюдение закона. В других случаях, несмотря на формальное наличие, на практике процедуры рассмотрения оказываются для общественности слишком высокочатными. Еще одним препятствием может оказаться то, что органы, облеченные судебными функциями, не имеют полномочий вынести судебное запрещение или обеспечить другое средство защиты для эффективного обеспечения исполнения своих решений. Эти и другие препятствия ограничивают возможности представителей общественности требовать устранения нарушений, если государственные органы или частные лица не соблюдают Конвенцию или национальное экологическое законодательство. Положения статьи 9 имеют целью урегулировать подобные вопросы.

Что означает доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией?

Доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией означает, что общественность имеет доступ к процедурам, в рамках которых можно потребовать пересмотра решений в связи с предполагаемыми нарушениями Конвенции и национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Таким образом, соблюдение прав и обязательств, касающихся доступа к информации и участия общественности, предусмотренных Конвенцией, а также положений национального законодательства, относящегося к окружающей среде, может быть обеспечено не только государственными органами Сторон, но и отдельными лицами и НПО, выступающими в качестве представителей общественности.

Кроме того, что в статье 9 содержится прямая ссылка на положения Конвенции о доступе к информации в статье 4 и об участии общественности в принятии решений по определенным видам деятельности в статье 6, ею также предписывается обеспечение доступа к правосудию по другим решениям, действиям и бездействию, связанным с окружающей средой. Эти положения о доступе к правосудию по существу применяются ко всем вопросам экологического законодательства, однако в Конвенции проводится граница между тремя категориями решений, действий и бездействия:

- Отказы или неотвечающее требованиям рассмотрение государственными органами просьбы о предоставлении экологической информации;

- Решения, действия и бездействие государственных органов в отношении разрешений, процедур выдачи разрешений, и процесса принятия решений по определенным видам деятельности;
- Любые другие виды действий и бездействия частных лиц и государственных органов, которые могут противоречить национальному законодательству, относящемуся к окружающей среде.

В зависимости от типа рассматриваемого решения, действия или бездействия Конвенцией устанавливаются различные критерии и допускаются различные степени гибкости для Сторон при обеспечении доступа к правосудию. Тем не менее, несмотря на эти различия, важно напомнить, что различные ссылки на национальный закон, национальное законодательство и критерии национального закона, содержащиеся в Конвенции, не дают Сторонам повода отклоняться от цели предоставления широкого доступа к правосудию в рамках Конвенции. Скорее, эти ссылки признают тот факт, что Стороны могут достичь этой цели различными способами в соответствии с национальными правовыми основами.

Если по первым двум из трех перечисленных выше категорий Стороны должны обеспечивать осуществление процедуры рассмотрения в суде или посредством обращения в иной орган, выполняющий судебные функции и учрежденный в соответствии с законом, то по третьей категории Стороны могут обеспечивать доступ к правосудию, используя либо административные, либо судебные процедуры. Термин «судебные процедуры» может рассматриваться как иной способ описания судов или других органов, выполняющих судебные функции. Общей чертой для судебных органов и иных органов, выполняющих судебные функции, является то, что они действуют беспристрастно и независимы от административных органов, т.е. без каких-либо наставлений со стороны исполнительных органов относительно того, как принимать решение по конкретному делу. Хотя и различая судебные и административные процедуры, ко всем инстанциям и процедурам рассмотрения предъявляются определенные общие требования в рамках Конвенции. Прежде всего, они должны быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами. Во-вторых, они должны предоставлять адекватные и эффективные средства правовой защиты. В-третьих, информация об административных и судебных процедурах рассмотрения должна стать достоянием общественности, а Сторонам настоятельно рекомендуется разработать соответствующие механизмы поддержки, с тем, чтобы устранить или снизить финансовые и иные барьеры.

Что касается судебных органов или иных органов, выполняющих судебные функции, Стороны обладают гибкостью в отношении принятия решений о том, как структурировать свои системы для обжалования. Например, у них могут иметься системы судебного пересмотра экологических решений в обычных, гражданских или административных судах. Административный суд может представлять собой либо отдельную палату (коллегию) суда, рассматривающую дела против государственных органов, или специальный суд, уполномоченный принимать решения по делам об обжаловании административных решений. Стороны также могут учреждать специальные суды, которые будут заниматься делами, касающимися доступа к информации или природоохранных вопросов. Тем не менее, все судебные органы и иные органы, выполняющие судебные функции, должны удовлетворять требованиям о независимости и беспристрастности. Их процедуры также должны быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не должны быть связаны с недоступно высокими затратами. Кроме того, чтобы поддерживать их независимость и беспристрастность, любое обжалование судебных решений должно направляться в вышестоящую судебную инстанцию, а не в правительственный или иной государственный орган. Хотя к административным процедурам четких требований независимости или беспристрастности не предъявляется, в случае, если эти процедуры попадают в сферу действия Конвенции, они должны быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не быть связанными с недоступно высокими затратами. Кроме того, для всех этих процедур Стороны обязаны обеспечить наличие адекватных и эффективных средств правовой защиты.

Хотя Орхусская конвенция действует независимо от других международных правозащитных инструментов, совершенно очевидно, что ее положения о доступе к правосудию основаны на общепринятых понятиях международного права в области прав человека и развивают их. В частности, статья 9 Конвенции подкрепляет соблюдение права на справедливое судебное разбирательство в соответствии с Европейской Конвенцией по правам человека³⁹⁴ и некоторыми другими международными документами о защите прав человека (см. вставку ниже). Орхусская конвенция адаптирует эти принципы в области прав человека в соответствии с конкретными обстоятельствами, где идет речь об окружающей среде и здоровье человека, например, путем обеспечения доступа к правосудию также и для экологических НПО. В свете соответствия между положениями, касающимися доступа к правосудию, и международными правозащитными нормами, Орхусская конвенция учитывалась в судебной практике ЕСПЧ, который рассмотрел несколько дел по вопросам Орхусской конвенции и также ссылался на нее в своих решениях³⁹⁵.

Доступ к правосудию как основополагающее право человека

Европейская конвенция по правам человека

Статья 6 — Право на справедливое судебное разбирательство

«1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо - при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия».

Статья 13 — Право на эффективное средство правовой защиты

«Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

Договор о Европейском союзе (Лиссабонский договор)*Статья 19, пункт 1*

«Государства-члены устанавливают способы обжалования, необходимые для обеспечения эффективной судебной защиты в сферах, регулируемых правом Союза».

Хартия основных прав Европейского союза*Статья 47 – Право на эффективное средство правовой защиты и доступ к беспристрастному суду*

«Каждый человек, чьи права и свободы, гарантированные правом Европейского союза, были нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в суде при соблюдении условий, предусмотренных настоящей статьёй».

Каждый человек имеет право на справедливое, публичное и своевременное разбирательство его дела независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Каждый человек может прибегнуть к помощи адвоката, защитника и назначить своего представителя.

Те, кто не располагает достаточными средствами, освобождаются от судебных расходов, в той мере, в которой это освобождение необходимо для обеспечения эффективного доступа к правосудию».

Из пункта 9 статьи 3, как и из других частей Конвенции, следует, что доступ к правосудию должен обеспечиваться без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства, а в случае юридических лиц – без дискриминации по признаку их зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности. Во-первых, здесь подразумевается, что на территории Сторон не может быть дискриминации по отношению к иностранным гражданам. Во-вторых, каждая Сторона обязана обеспечить, чтобы представители общественности за пределами ее территории имели доступ к правосудию и возможность оспорить решения, действия или бездействие в рамках ее юрисдикции на условиях не менее благоприятных, чем условия, действующие для представителей общественности на ее территории. В этом смысле Конвенция обеспечивает доступ к правосудию в трансграничном порядке.

В каких случаях можно обратиться к омбудсмену в соответствии с Конвенцией?

Во многих странах «омбудсмен» в какой-то мере функционирует как независимый и беспристрастный орган по рассмотрению нарушений административного права, допущенных в отношении граждан. В ходе переговоров по Конвенции поднимался вопрос соответствия учреждений омбудсмена критериям статьи 9. В практическом смысле омбудсмен может способствовать достижению целей Конвенции, но удовлетворяет ли он полностью критериям статьи 9 зависит, например, от того, как организован офис омбудсмена и как он вписывается в национальную систему рассмотрения. Например, для соответствия критериям пункта 1 статьи 9 окончательные решения омбудсмена должны иметь обязательную силу для государственного органа, располагающего информацией, а для соответствия требованиям пункта 4 статьи 9, омбудсмен должен быть в состоянии обеспечить эффективные средства правовой защиты, включая судебное запрещение, если это необходимо.

Если учрежденный Стороной офис омбудсмена не удовлетворяет всем требованиям статьи 9, у общественности все же должны быть возможности получить доступ к другим судебным или административным процедурам в порядке, установленном Конвенцией.

Органы, выполняющие судебные функции

Основываясь на своей судебной практике, ЕСПЧ установил определенные критерии для органов, выполняющих функции судов. Например, в отношении трибуналов Европейский суд постановил, что:

- Трибунал должен устанавливаться законом и исполнять свои функции разрешения вопросов в рамках своей компетенции на основе правовых норм и в соответствии с процедурами, осуществляемыми в установленном порядке³⁹⁶.
- Его члены должны быть независимыми и беспристрастными. Независимость определяется в порядке назначения представителей, их срока службы и гарантий от внешнего давления. Также важно то, является ли орган независимым с точки зрения беспристрастных наблюдателей³⁹⁷. Обычно для выполнения этой задачи подходят непрофессиональные оценщики, но в отдельных случаях их объективность может быть поставлена под вопрос³⁹⁸.
- Допускается, чтобы первое решение по делу принималось органом, до тех пор, пока существует возможность обжалования решения в суде без ограничения по сфере рассмотрения.
- Решение суда должно иметь обязательную силу без возможности его отклонения для правительства или других властей³⁹⁹.

ЕСПЧ имеет свою собственную, тесно связанную судебную практику рассмотрения таких вопросов⁴⁰⁰.

СТАТЬЯ 9

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Статья 9 предписывает адекватные процедуры рассмотрения, которые обеспечивают права, предоставленные другими основополагающими компонентами Конвенции и на основании национального экологического законодательства. В нижеследующей таблице содержится обзор обязательств по статье 9 в разбивке по пунктам. Элементы осуществления выделены из требований, закрепленных в самой Конвенции.

Положение	Обязательство	Элементы осуществления
Статья 9, пункт 1	Требует доступа к процедурам рассмотрения, касающимся просьб о предоставлении информации на основании статьи 4	- Доступно для любого лица, запросившего информацию - Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом - Дополнительная быстрая и недорогостоящая процедура пересмотра или рассмотрения - Окончательные решения, имеющие обязательный характер - Указание причин принятого решения в письменном виде
Статья 9, пункт 2	Требует доступа к процедурам рассмотрения, связанным с решениями, действиями или бездействием по статье 6 и другим соответствующим положениям Конвенции	- Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом законности с правовой или процессуальной точки зрения - Требования к процессуальной правоспособности должны определяться в соответствии с национальным правом и задачей обеспечения широкого доступа к правосудию - Возможность процедуры предварительного рассмотрения в административном органе
Статья 9, пункт 3	Требует доступа общественности к процедурам рассмотрения действий или бездействия частных лиц и государственных органов в связи с национальным законодательством, относящимся к окружающей среде	- Процедуры административного рассмотрения - Процедуры судебного рассмотрения - Критерии доступа, если таковые имеются, установлены национальным законодательством
Статья 9, пункт 4	Устанавливает общие минимальные стандарты, применимые ко всем соответствующим процедурам рассмотрения, решениям и средствам правовой защиты	- Адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая судебное запрещение в соответствующих случаях - Справедливые - Беспристрастные - Своевременные - Недопущение чрезмерно высоких затрат - Оформление решений в письменной форме - Общедоступные решения
Статья 9, пункт 5	Обязывает Стороны содействовать эффективному доступу к правосудию	- Информация о доступе к процедурам административного и судебного рассмотрения - Соответствующие механизмы оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию

1. Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со статьей 4, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена или что в каком-либо ином отношении к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи, имело доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом.

В тех случаях, когда предусматривается такое рассмотрение решения в суде, Сторона обеспечивает, чтобы такое лицо имело также доступ к установленной законом быстрой процедуре, не требующей или требующей в минимальном объеме оплаты для повторного рассмотрения государственным органом или рассмотрения независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом.

Окончательные решения, принимаемые в соответствии с настоящим пунктом 1, носят обязательный характер для государственного органа, располагающего соответствующей информацией. Причины указываются в письменной форме, по крайней мере, в тех случаях, когда просьба о предоставлении информации отклоняется в соответствии с настоящим пунктом.

Что может подлежать рассмотрению?

Положения пункта 1 гарантируют общественности возможность пересмотра решений, принятых в соответствии со статьей 4 по доступу к экологической информации. Пункт 1 обязывает Стороны обеспечить доступ к процедуре рассмотрения любому лицу, которое считает, что его просьба о доступе к информации не рассмотрена должным образом в соответствии со статьей 4. Стороны обладают определенной гибкостью при осуществлении обязательств по Конвенции, закрепленных в пункте 1, в рамках национального законодательства, например при назначении компетентного суда или при установлении способа обжалования.

Инициирование и предмет рассмотрения (оспаривания)

Стороны обязаны обеспечить доступ к процедуре рассмотрения в тех случаях, когда какое-либо лицо утверждает, что его просьба о доступе к информации была проигнорирована или неправомерно отклонена, что полученный им ответ неадекватен, или что к его просьбе был проявлен подход, не соответствующий положениям статьи 4. Таким образом, податель просьбы мог получить ответ на свою просьбу и мог даже получить информацию, и, тем не менее, у него все же есть основания для рассмотрения. Статья 4 содержит многочисленные конкретные процедурные требования и правовые критерии, такие как сроки, в течение которых должен быть дан ответ на просьбу о доступе к информации (пункт 2 статьи 4); форма, в которой должен быть дан ответ (подпункт b) пункта 1 статьи 4), и причины, на основании которых может быть отказано в просьбе (пункты 3 и 4 статьи 4). Что касается пункта 1 статьи 9, то он предусматривает процедуру пересмотра, в ходе которой могут быть рассмотрены эти положения и любые другие аспекты просьбы о предоставлении доступа к информации и соответствующего ответа на основании статьи 4. Таким образом, поскольку в отличие от пункта 2 статьи 9, пункт 1 статьи 9 не ссылается четко на «законность с правовой и процессуальной точки зрения», подразумевается, что рассмотрение, когда об этом ходатайствует заявитель, должно включать оба эти основания.

Кто может требовать рассмотрения? – Вопрос процессуальной правоспособности

Согласно пункту 1 статьи 9, «любое лицо», которое запросило информацию, имеет право воспользоваться процедурами рассмотрения. Иными словами, любому лицу, не удовлетворенному ответом или тем, как рассмотрен его запрос на доступ к информации, должна быть предоставлена «процессуальная правоспособность» в органе, рассматривающем дело, которая позволяет ему оспорить решения, принятые в соответствии со статьями 4. Это соответствует редакции статьи 4, которая позволяет любому представителю общественности запрашивать информацию, и пункта 4 статьи 2, в котором содержится определение «общественности» в качестве одного или более физических или юридических лиц и их ассоциаций, организаций или групп. Таким образом, как установлено в выводах Комитета по вопросам соблюдения в отношении обращения АССС/С/2004/1 (Казахстан), отказ НПО, сделавшей запрос на доступ к информации, в праве оспорить ответ государственного органа на этот запрос может являться нарушением Конвенции⁴⁰¹.

Как упоминалось ранее, пункт 9 статьи 3 обязывает государственные органы обеспечивать доступ к информации и к правосудию даже гражданам или резидентам других стран и предписывает организациям обеспечивать такой доступ, даже если их центр деятельности находится в другой стране.

Кто осуществляет рассмотрение?

В пункте 1 статьи 9 уточняется, что процедура рассмотрения должна осуществляться в суде или другом «независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом». Независимые и беспристрастные органы необязательно должны быть судебными, но они должны, по крайней мере, выполнять квазисудебную функцию, располагать гарантиями по обеспечению надлежащего процесса, быть неподвластными влиянию любой ветви власти и не быть связанными с каким бы то ни было частным субъектом.

Орган по рассмотрению также должен иметь полномочия принимать решения, имеющие обязательный характер для государственного органа, располагающего запрашиваемой информацией. Таким образом, рекомендательные выводы или необязательные к исполнению предложения органа по рассмотрению не являются достаточными. Это крайне важно при определении того, удовлетворяет ли учреждение омбудсмена критериям пункта 1 статьи 9 Конвенции.

Альтернативы рассмотрению в суде

Конвенция обязывает Стороны, суды которых компетентны рассматривать споры, касающиеся доступа к информации, создавать альтернативные «быстрые» и «недорогостоящие» механизмы рассмотрения. Подача жалобы в суд может занимать много времени и быть сопряжена со значительными расходами, в то время как доступ к информации зачастую нужен на оперативной основе. Поскольку Сторонам предписывается также обеспечивать, чтобы процедуры рассмотрения в суде не были слишком длительными или затратными, решения о доступе к информации зачастую могут пересматриваться соответствующим государственным органом или в соответствии с административной процедурой в более быстром и менее затратном порядке.



© photogl

Дополнительный механизм рассмотрения должен быть быстрым и недорогостоящим. «Быстрый» значит «эффективный и оперативный». Требование, чтобы процесс был недорогостоящим или даже нетребующим оплаты, значит, что любой представитель общественности может позволить себе участие в такой процедуре. В выводах по сообщению АССС/С/2004/1 (Казахстан) Комитет по вопросам соблюдения определил в качестве длительной процедуру обжалования в отношении просьбы НПО о доступе к экологической информации и заключил, что данной Стороной не было соблюдено требование обеспечения быстрой процедуры⁴⁰².

Дополнительная «быстрая» и «недорогостоящая» процедура рассмотрения может принимать различные формы, включая повторное рассмотрение государственным органом или рассмотрение независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом. Если «рассмотрение» означает, что другой независимый и беспристрастный орган рассматривает решение для обеспечения его правильности, то «повторное рассмотрение» означает, что тот же орган, который принял решение, пересматривает свое собственное решение еще раз с той же целью.

Пример такой практики имеется в Нидерландах, где заявитель, желающий обжаловать решение об отказе в доступе к информации, должен сначала подать уведомление о несогласии в тот же административный орган, который вынес решение. Если после этого данный административный орган подтверждает свой отказ предоставить запрашиваемую информацию, жалоба направляется непосредственно в суд.

Во многих странах ЕЭК действуют те или иные виды общих процедур административного пересмотра или обжалования решений государственных органов управления. Эти административные процедуры зачастую действуют быстрее, нежели рассмотрение жалоб в суде, и во многих случаях не требуют оплаты. Такие процедуры, применимые к рассмотрению запросов на получение доступа к информации, могут удовлетворять требованиям Конвенции при условии, что этот орган является независимым и беспристрастным, учрежденным в соответствии с законом.

Например, в Польше бесплатное и быстрое рассмотрение может быть осуществлено вышестоящим административным органом, которому подотчетен государственный орган, принявший первоначальное решение. Закон Польши о доступе к публичной информации обязывает вышестоящий административный орган рассмотреть жалобу в течение одного месяца. По результатам рассмотрения вышестоящего административного органа заявитель может передать дело на рассмотрение административного суда. Эта процедура недорогая, но может пройти почти год, прежде чем будет вынесено окончательное решение.

В Грузии податель заявления, желающий обжаловать решение государственного органа, прежде чем обратиться в суд должен вначале подать не требующее затрат заявление в вышестоящий административный орган.

В некоторых странах в целях рассмотрения дел о доступе к информации были созданы специальные, независимые и беспристрастные органы. Например, в Соединенном Королевстве существует Управление Комиссара по информации⁴⁰³, задача которого заключается в защите прав на получение информации в интересах общественности путем обеспечения открытости государственных органов и конфиденциальности информации частных лиц. Данное управление выносит решения по соответствующим установленным требованиям исковым заявлениям, обеспечивает консультационную помощь физическим лицам и организациям и предпринимает соответствующие действия в случаях нарушения закона. Кроме того, Трибунал первого уровня (Права на доступ к информации)⁴⁰⁴ рассматривает жалобы на основании сообщений Комиссара по информации, в соответствии с различными законодательными актами, имеющими отношение к информации.

Окончательное решение должно носить обязательный характер

В соответствии с Конвенцией, окончательные решения, предусмотренные в пункте 1 статьи 9, должны иметь для государственного органа, в распоряжении которого находится запрашиваемая информация, обязательную силу.

Конвенция не требует, чтобы обязательный характер имело каждое решение, предусмотренное в пункте 1, – обязательную силу должны иметь лишь окончательные решения. Таким образом, различные механизмы и возможности для обжалования могут использоваться в сочетании друг с другом в порядке достижения окончательного решения, имеющего обязательную силу. В принципе, если есть возможность дальнейшего обжалования, решение считается неокончательным до тех пор, пока не истечет период подачи жалобы. Окончательные судебные и квазисудебные решения носят, как правило, обязательный характер, хотя во многих странах решения независимых органов, таких как комиссии и омбудсмены, носят рекомендательный характер. Кроме того, в дополнение к рекомендательным процессам, Стороны обязаны также обеспечить возможность вынесения окончательного решения, имеющего обязательную силу.

В своих выводах в отношении сообщения АССС/С/2008/30 (Республика Молдова) Комитет по вопросам соблюдения заявил, что неспособность государственного органа в полном объеме исполнить окончательное решение Апелляционного суда, предписывающего органу предоставить автору сообщения копии запрашиваемых договоров аренды земли, оказалось равносильным несоблюдению требований пункта 1 статьи 9 Конвенции. Комитет отметил, что если государственное учреждение имеет возможность не исполнить окончательное решение суда в соответствии с пунктом 1 статьи 9, то возникают сомнения относительно обязательного характера решений судов, принимаемых в рамках данной правовой системы⁴⁰⁵.

Наконец, по меньшей мере, в тех случаях, когда отказ в доступе к запрашиваемой информации подпадает под действие настоящего пункта, причины такого отказа должны быть изложены в письменной форме. Данная формулировка пункта имеет целью поощрить Стороны к введению в действие общего правила, на основании которого все решения должны оформляться в письменной форме.

2. Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы соответствующие представители общественности,

- a) проявляющие достаточную заинтересованность, или в качестве альтернативного варианта,**
- b) считающие, что произошло нарушение того или иного права, когда это установлено в административных процессуальных нормах соответствующей Стороны, имели доступ к процедуре рассмотрения принятых решений в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, с целью оспаривания законности с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия, при условии соблюдения положений статьи 6, и, где это предусматривается, в соответствии с национальными законами и без ущерба пункту 3 ниже, других соответствующих положений настоящей Конвенции.**

Что может быть пересмотрено?

Пункт 2 предусматривает доступ к правосудию в отношении «любого решения, действия или бездействия», касающегося участия общественности и принятия решений в соответствии со статьей 6. Он также применяется к «другим соответствующим положениям» Конвенции, как это предусмотрено в рамках национального законодательства. Это означает, что Стороны могут расширить процедуры рассмотрения, предписанные в пункте 2 статьи 9 с целью охвата других положений Конвенции. Стороны могут рассматривать общие положения статьи 3 и положения, касающиеся сбора и распространения информации в статье 5, в качестве примеров положений, которые как раз и относятся к «другим соответствующим положениям», поскольку они закладывают основу многих обязательств, изложенных в статье 6 и относящихся к ее осуществлению. Кроме того, положения статьи 7 об участии общественности в отношении планов, программ и политики, связанных с окружающей средой, (в особенности, включенные в нее положения статьи 6) и положения статьи 8 в отношении участия общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или других общеприменимых юридически обязательных актов, описывают дополнительные процессы, которые предполагают обязательное участие общественности. Осуществление этих процедур может также обжаловаться по пункту 2 статьи 9. Однако здесь следует отметить, что, поскольку в статьях 3, 5, 7 и 8 не используется термин «заинтересованная общественность», применяя пункт 2 статьи 9 к этим положениям, Сторона должна принять решение о том, каков охват действия термина «заинтересованная общественность» в этих случаях. Наконец, тот факт, что представитель

общественности может иметь возможность ссылаться на пункт 2 статьи 9 при обжаловании «любого решения, действия или бездействия», относящегося к участию общественности и принятию решений, не исключает также возможности применения пункта 3 статьи 9.

Наличие достаточной заинтересованности и нарушение того или иного права определяется на основании положений национального законодательства и в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей Конвенции. В связи с этим для цели подпункта а) выше достаточно заинтересованности любой неправительственной организации, отвечающей требованиям, указанным в пункте 5 статьи 2. Для цели подпункта b) выше такая организация также имеет право заявлять о нарушении своих прав.

Кто может требовать рассмотрения? – Вопрос процессуальной правоспособности

Ни одно положение Конвенции не препятствует Сторонам признавать процессуальную правоспособность любого лица без дискриминации. Однако Конвенция выдвигает требование, чтобы как минимум представители «заинтересованной общественности», проявляющие достаточную заинтересованность или считающие, что произошло нарушение того или иного права, обладали процессуальной правоспособностью для оспаривания законности с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия, предусмотренных статьей 6. Определение понятия «заинтересованная общественность» дано в пункте 5 статьи 2: «общественность, интересы которой затрагиваются или могут быть затронуты процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе» (см. [комментарий к пункту 5 статьи 2](#)).

В отношении НПО в Конвенции четко прописано, что НПО, удовлетворяющие требованиям пункта 5 статьи 2, являются «достаточно заинтересованными» или обладающими правом, которое может быть нарушено. Европейский суд при рассмотрении дела C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg*⁴⁰⁶ (известного как «Дело Трианеля») подтвердил это в соответствии с Директивой 85/337 ЕЭС⁴⁰⁷:

Независимо от того, какой вариант выбирает государство-член относительно допустимости иска к рассмотрению, в соответствии со статьей 10а Директивы 85/337, организации, содействующие охране окружающей среды, имеют право доступа к процедуре рассмотрения в суде или ином другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, с целью оспаривать правовую или процессуальную законность решений, действий или бездействий, предусмотренных данной статьей⁴⁰⁸.

Европейский суд также постановил:

Таким образом, несмотря на то, что страны-члены могут определять, если это требуется их правовой системой и попадает в пределы, изложенные в статье 10а Директивы 85/337, нарушение каких экологических прав может привести к праву на подачу иска, они не могут, определяя такие права, лишать экологические организации, соответствующие всем положениям статьи 1(2) данной Директивы, возможности играть ту роль, которая отведена им Директивой 85/337 и Орхусской конвенцией⁴⁰⁹.

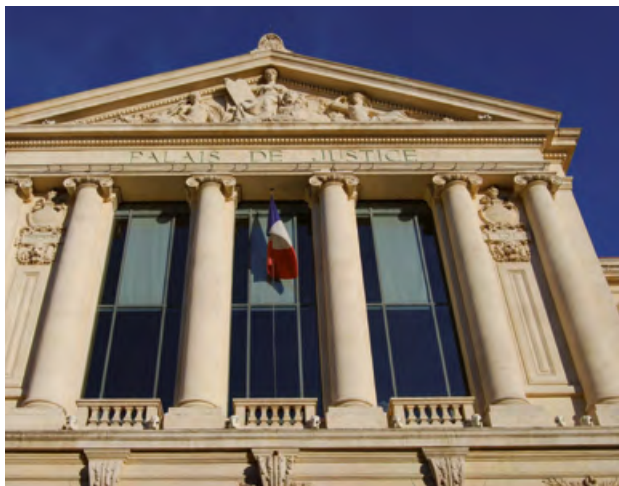
И:

Отсюда следует, прежде всего, что понятие «нарушение права» не может зависеть от условий, которым могут соответствовать только другие физические или юридические лица, например, таких, как условие нахождения в более-менее близком соседстве с установкой или же подверженности тому или иному воздействию в результате работы установки⁴¹⁰.

Отсюда в более общем смысле следует, что ... «права экологических организаций, которые могут быть нарушены», должны обязательно включать правовые нормы национального законодательства, направленные на реализацию законодательства ЕС об охране окружающей среды, и нормы прямого действия законодательства ЕС об охране окружающей среды⁴¹¹.

Суд ЕС пришел к заключению, что Директива 85/337 ЕЭС исключает возможность принятия государствами-членами законодательства, которое не разрешает НПО, содействующим охране окружающей среды, оспаривать решения по разрешениям, ссылаясь в судебных инстанциях на нарушения нормы, направленной на охрану окружающей среды под предлогом того, что такая норма защищает только интересы всей общественности, а не интересы отдельных лиц⁴¹².

Для других представителей заинтересованной общественности, включая физические лица, Конвенцией допускается определение достаточной заинтересованности и нарушения права в соответствии с требованиями национального законодательства. Критерии Конвенции, касающиеся достаточной заинтересованности и нарушения права, не должны толковаться как возможность для Сторон ограничить право лиц воспользоваться процедурой рассмотрения. Действительно, ни одно из положений Конвенции не препятствует Сторонам в предоставлении



© Shutterstock

круг лиц, обладающих процессуальной правоспособностью. Скорее наоборот, требования национального законодательства должны толковаться в свете общих обязательств по Конвенции, прописанных в статьях 1, 3 и 9. Во-вторых, как указывалось ранее, в соответствии с определением «заинтересованная общественность» в пункте 5 статьи 2 НПО, удовлетворяющие любым требованиям в рамках национального законодательства, будут считаться соответствующими критериям наличия достаточного интереса или права, которое может быть нарушено.

В статье 6 предусмотрены положения, касающиеся применения терминов «общественность» и «заинтересованная общественность» (пункты 7 и 9). Это соответствует целям Конвенции, предусматривающим, что фактическое участие в процедуре принятия решений, согласно пункту 7 статьи 6, указывает на то, что представитель общественности имеет статус представителя заинтересованной общественности. Однако эта статья может быть чрезмерно ограничительной, устанавливая, что только лица, принимающие участие в процедуре принятия решений, могут иметь право доступа, предусмотренного пунктом 2 статьи 9.

Обязательным условием надлежащего осуществления и соблюдения положений Конвенции при определении круга лиц – как физических, так и юридических, обладающих процессуальной правоспособностью, является принятие во внимание цели обеспечения широкого доступа к правосудию для общественности. Некоторые Стороны Конвенции применяют определенный тест для установления процессуальной правоспособности зачастую в отношении наличия прямой, достаточной, личной или правовой заинтересованности или защищенного законом индивидуального права. При том, что некоторые такие критерии совершенно очевидно не могут соответствовать положениям Конвенции, например, ограничение сферы процессуальной правоспособности лишь представителями общественности, которые имеют соответствующие имущественные права⁴¹³, допустимость других критериев будет зависеть от того, как они на деле толкуются органом по рассмотрению. Иными словами, даже такие критерии, как наличие достаточной заинтересованности или права, которое может быть нарушено, могут оказаться несовместимыми с Конвенцией, если они понимаются слишком узко в судебной практике органов по рассмотрению.

Как показано в выводах Комитета по вопросам соблюдения относительно сообщения АССС/С/2005/11 (Бельгия)⁴¹⁴, выполнение цели Конвенции о предоставлении заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию может потребовать существенного иного изменения отношения к этому вопросу в странах, в которых до настоящего времени НПО не обладали процессуальной правоспособностью в отношении судебных дел, поскольку считались не обладающими достаточной заинтересованностью или лицами, чьи права были нарушены. В деле АССС/С/2005/11 бельгийская судебная система применяла общие критерии в отношении процессуальной правоспособности НПО в соответствии с бельгийским законодательством, подразумевая, что заявители из НПО должны были продемонстрировать прямую, личную и законную заинтересованность, а также «требуемое качество». Комитет по вопросам соблюдения заключил, что даже несмотря на то, что сама формулировка соответствующих законов Бельгии не ведет сама по себе к несоблюдению, судебная практика судов Бельгии, сложившаяся до вступления в силу Конвенции для Бельгии, подразумевала чрезмерное ограничение доступа к правосудию для экологических организаций, а, следовательно, не соответствовала требованиям Конвенции⁴¹⁵. Тем не менее, поскольку в данном деле свидетельств сохранения этой судебной практики после вступления Конвенции в силу для Бельгии не имелось, соответственно, не было зафиксировано и факта несоблюдения Конвенции этой Стороной⁴¹⁶.

Примером национальных критериев процессуальной правоспособности, несомненно, не соответствующих требованиям Конвенции, были прежние критерии для НПО, применявшиеся в Швеции. Согласно прежнему закону Швеции, для того, чтобы иметь возможность обжаловать экологические разрешения, экологические ассоциации должны были осуществлять свою деятельность на территории Швеции на протяжении более трех лет и иметь не менее 2000 членов. Судом ЕС было установлено, что это противоречит законодательству ЕС, направленному на осуществление Орхусской Конвенции, поскольку «требуемое количество членов не может устанавливаться национальным законодательством на таком уровне, который противоречит целям Директивы 85/337 и, в частности, целям обеспечения судебного рассмотрения проектов, подпадающих под ее сферу действия»⁴¹⁷. Судом ЕС также было установлено, что процессуальная правоспособность должна предоставляться общественности независимо от роли, например, от выражения мнений, предоставления комментариев и т.д., которую общественность могла бы играть в ходе предшествующей административной процедуры. Закон Швеции о доступе к правосудию для НПО был впоследствии изменен по решению суда.

Положения настоящего пункта 2 не исключают возможности использования процедуры предварительного рассмотрения в административном органе и не затрагивают требования об исчерпании административных процедур рассмотрения до обращения к судебным процедурам рассмотрения в тех случаях, когда такое требование предусмотрено в национальном законодательстве.

Кто осуществляет рассмотрение?

Пункт 2 статьи 9 также указывает, что процедура рассмотрения должна осуществляться в суде или в другом «независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом». Таким образом, процедура рассмотрения должна быть обеспечена гарантиями с тем, чтобы обеспечивать надлежащий процесс, независимый от влияния любой ветви власти и не связанный с каким-либо частным субъектом.

В соответствии с пунктом 2, Сторона может предусмотреть предварительную процедуру рассмотрения в административном органе. Система административного обжалования не имеет целью исключить возможность обжалования в суде, но во многих случаях она может позволить разрешить данный вопрос оперативно и избежать необходимости обращаться в суд.

Кроме того, во многих странах истец обязан «исчерпать административные способы защиты», т.е. использовать все имеющиеся административные процедуры рассмотрения до обращения в суд. Затем истцу сначала, возможно, потребуется подать просьбу о рассмотрении данного вопроса государственным органом, который отвечает за процесс участия общественности, затем обжаловать принятое решение в вышестоящем административном органе, и только после этого он сможет обжаловать данное решение в суде. Такое требование, касающееся исчерпания административных процедур рассмотрения, допускается Конвенцией в тех случаях, когда это предусмотрено в национальном праве, при условии, что согласно пункту 4 статьи 9 процедура была своевременной.

Инициирование и предмет оспаривания

Представители общественности имеют право оспаривать решения на основании законности с процессуальной или правовой точки зрения. В соответствии с данным пунктом заинтересованная общественность может оспаривать решения, действия или бездействие в случае нарушения законодательства по существу (законность с правовой точки зрения) или в случае нарушения государственным органом процедур, прописанных в законе (законность с процессуальной точки зрения). Также этим пунктом охватываются вопросы смешанного характера, такие как, например, ненадлежащее принятие во внимание представленных замечаний. Согласно статье 9, Стороны обязаны обеспечить, чтобы представители заинтересованной общественности в значении данного пункта могли получать доступ к процедурам рассмотрения «любого решения, действия или бездействия». Например, решение или действие государственного органа, ограничивающее присутствие во время публичных (общественных) слушаний, или существенная задержка проведения публичных (общественных) слушаний в процессе принятия решения могут подлежать процедуре рассмотрения. Процедура рассмотрения также может потребоваться в том случае, если администрация не предпринимает действий или не принимает решение, требуемое по Конвенции, например не обеспечивает уведомление представителей заинтересованной общественности или не учитывает результаты их участия. Примеры других вопросов законности, которые могут быть обжалованы в соответствии с данным пунктом, могут включать в себя условия решений по предварительной оценке (скринингу) в рамках ОВОС⁴¹⁸, выдачи разрешений, не удовлетворяющих соответствующим техническим стандартам, или несоблюдение природоохранных норм или стандартов качества окружающей среды в процедурах выдачи разрешений. В своих выводах по сообщению АССС/С/2010/50 (Чешская Республика) Комитет установил, что

Сюда необходимо включить также решения и определения, подпадающие под действие подпункта b) пункта 1 статьи 6. Таким образом, Комитет констатирует, что в той степени, в которой процесс предварительной оценки (скрининга) по ОВОС и соответствующие критерии используются также для определения, требуемого в соответствии с подпунктом b) пункта 1 статьи 6, члены заинтересованной общественности должны иметь доступ к процедуре рассмотрения для оспаривания законности результатов процесса предварительной оценки (скрининга) по ОВОС⁴¹⁹.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/17 (Европейское сообщество) Комитет по вопросам соблюдения определил, что при том, что не было установлено факта несоблюдения Конвенции Стороной, в случае отсутствия возможности доступа к правосудию в отношении каких-либо процедур выдачи разрешений вплоть до момента начала строительства, совершенно определенно был бы установлен факт несоответствия пункту 2 статьи 9. В этом контексте Комитетом по вопросам соблюдения также был подчеркнут тот факт, что доступ к правосудию действительно должен быть обеспечен, когда существуют эффективные возможности обжаловать решение о выдаче разрешения⁴²⁰.

3. Помимо безущербной для процедур рассмотрения, упомянутых в пунктах 1 и 2 выше, каждая Сторона обеспечивает, чтобы представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве

критериям, если таковые существуют, обладали доступом к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

Пунктом 3 предусматривается дополнительная категория дел, когда представители общественности могут подать жалобу в административные или судебные органы. Кроме того, что сфера действий или бездействия, к которым применяется данный пункт, намного шире, чем это предусмотрено в пунктах 1 и 2, этот пункт также предоставляет Сторонам большую гибкость в процессе реализации. В этом он основывается на положении абзаца восемнадцатого преамбулы Конвенции и пункта 26 Софийских руководящих принципов в плане наделяния некоторых представителей общественности процессуальной правоспособностью, позволяющей обеспечивать принудительное правоприменение экологического законодательства. Пункт 3 предусматривает, что представители общественности могут обеспечивать соблюдение экологического законодательства либо напрямую, т.е. путем инициирования дел в суде с целью обеспечения принудительного правоприменения законодательства (а не простого возмещения ущерба), либо косвенно, посредством введения в действие административных процедур и участия в них с целью обеспечения соблюдения закона. Государственное принудительное применение законодательства, помимо того, что оно предоставляет общественности возможность достичь желаемых ею результатов, также может оказаться чрезвычайно полезным для учреждений, обеспечивающих соблюдение экологического законодательства, но страдающих от недостаточной укомплектованности кадрами.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания) Комитет по вопросам соблюдения подтвердил факт существования достаточно широкого диапазона возможностей для Сторон по обеспечению процедур для оспаривания действий и бездействия, нарушающих положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Автор сообщения пожаловался в отношении того, что не располагал никакими средствами для обжалования действий государственного органа в Дании по организованному сокращению популяции одного из видов птиц. Комитет посчитал, что в соответствии с пунктом 3 доступ к правосудию требует больше, чем только обеспечения права на обращение в административный орган в связи с незаконной деятельностью⁴²¹. Для вынесения заключения о соблюдении или несоблюдении Конвенции Стороной Комитет рассмотрел законодательство Дании в целом с тем, чтобы определить, имели ли другие представители общественности право обжалования данного решения или препятствовало ли национальное законодательство возможностям для эффективного обжалования таких действий представителями общественности⁴²².

Примеры прав принудительного обеспечения соблюдения можно обнаружить в Директиве ЕС 2004/35/ЕС об экологической ответственности, касающейся предупреждения экологического ущерба и восстановления окружающей среды⁴²³, в которой установлено, что физические или юридические лица, удовлетворяющие критериям процессуальной правоспособности, имеют право требовать от национальных властей принятия мер в случаях нанесения ущерба окружающей среде. Те же самые лица также должны иметь доступ к процедурам рассмотрения в суде или в другом независимом и беспристрастном государственном органе, обладающем компетенцией рассмотрения законности решений, действий или бездействия компетентного органа с процессуальной и правовой точки зрения по данной Директиве.



© shutterstock

Что может быть подвергнуто рассмотрению?

В соответствии с Конвенцией, представители общественности имеют право оспаривать действия и бездействия частных лиц и государственных органов, которые противоречат положениям национального законодательства, относящегося к окружающей среде. Во-первых, в том, что касается «нарушения положений национального законодательства, относящегося к окружающей среде», факт наличия нарушения не должен устанавливаться *prima facie*, т.е. до рассмотрения. Напротив, должно иметь место заявление представителя общественности о действиях или бездействии, предположительно нарушающих положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде (см. АССС/С/2006/18 (Дания), что обсуждалось ранее). Во-вторых, национальное законодательство, относящееся к окружающей среде, не ограничивается правами на информацию или участие общественности, гарантируемыми Конвенцией или законодательством, в названии или заголовке которого содержится упоминание об окружающей среде. Решающим, скорее, является вопрос о том, относится ли данное положение каким-либо образом к окружающей среде. Таким образом, в независимости от того, являются ли они положениями градостроительного, налогового или морского законодательства, пунктом 3 охватываются также действия и бездействие, которые могут противоречить, в частности, положениям о градостроительстве, экологических налогах, контроле за химическими веществами или отходами, использовании природных ресурсов и загрязнении с судов. Это было продемонстрировано Комитетом по вопросам соблюдения в выводах, сделанных

в отношении сообщения АССС/С/2005/11 (Бельгия)⁴²⁴, где Комитет дал оценку бельгийскому законодательству по вопросам планирования и застройки территорий, в соответствии с пунктом 3 статьи 9, и в сообщении АССС/С/2011/58, которое касалось болгарского законодательства о планировании и застройке территорий⁴²⁵.

Как было указано в выводах Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2006/18 (Дания), для государств-членов ЕС ссылка на «национальное законодательство» понимается как включающее, в том числе законодательство ЕС, применяемое в соответствующей стране⁴²⁶. Таким образом, действия и бездействие, которые могут противоречить регламентам и директивам ЕС, относящимся к окружающей среде и применяемым национальными судебными органами и властями в государствах-членах, могут быть обжалованы в соответствии с пунктом 3.

Кто может потребовать рассмотрения? – Вопрос процессуальной правоспособности

Конвенция обязывает Стороны предоставить представителям общественности, отвечающим предусмотренным в их национальном законодательстве критериям, если таковые имеются, право обеспечивать соблюдение экологического законодательства. Конвенция позволяет Сторонам устанавливать критерии процессуальной правоспособности, чтобы иметь доступ к процедурам обеспечения соблюдения экологического законодательства в соответствии с пунктом 3, но такие критерии должны соответствовать целям Конвенции в отношении обеспечения доступа к правосудию.

Комитетом по вопросам соблюдения в рамках нескольких дел были рассмотрены критерии процессуальной правоспособности на соответствие с пунктом 3 статьи 9. В отношении экологических организаций в своих выводах по сообщению АССС/С/2005/11 (Бельгия) Комитет посчитал, что:

Конвенция должна обеспечить самые благоприятные условия для обеспечения гибкости в определении экологических организаций, которые должны иметь доступ к правосудию. С одной стороны, Стороны не обязаны устанавливать в своем национальном законодательстве систему, предусматривающую предъявление исков любым лицом (*actio popularis*), с тем, чтобы каждый мог оспорить любое решение, действие или бездействие в отношении окружающей среды. С другой стороны, Стороны могут не использовать пункты, «отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют», в качестве оправдания введения или сохранения таких строгих критериев, которые фактически препятствуют всем или почти всем экологическим организациям в обжаловании ими действий или бездействия, которые нарушают национальное законодательство, относящееся к окружающей среде⁴²⁷.

В тех же выводах Комитет по вопросам соблюдения посчитал, что «фраза «отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют» сама по себе указывает на самоограничение Сторон в отношении установления слишком строгих критериев. Таким образом, доступ к таким процедурам должен являться допущением, а не исключением»⁴²⁸.

Подобным же образом, включая в отношении представителей общественности в целом, в своих выводах по сообщению АССС/С/2006/18 (Дания) Комитет по вопросам соблюдения установил, что критерии процессуальной правоспособности могут не быть настолько жесткими, чтобы фактически препятствовать всем или почти всем экологическим организациям или другим представителям общественности в обжаловании ими действий или бездействия в соответствии с пунктом 3. Сделав заключение, что в этом случае заинтересованная Сторона не нарушила Конвенцию, Комитет обратил внимание на соответствующее законодательство данной Стороны в целом, с тем чтобы определить, имеют ли право любые другие представители общественности оспаривать данное решение или не препятствует ли национальное законодательство общественности оспаривать такие действия⁴²⁹. По той же причине в своих выводах по сообщению АССС/С/2011/58 (Болгария) Комитет установил, что Стороне не удалось обеспечить соблюдение Конвенции⁴³⁰.

В пункте 26 Софийских руководящих принципов схожим образом поддерживается понятие широкой правоспособности в ходе судебных разбирательств по вопросам, касающимся охраны окружающей среды.

Кто осуществляет рассмотрение?

Пункт 3 статьи 9 предоставляет общественности доступ к административным или судебным процедурам. Это положение потенциально охватывает широкий круг процедур «принудительного правоприменения гражданами». Это может быть обеспечено путем предоставления представителям общественности процессуальной правоспособности напрямую требовать принудительного применения экологического законодательства в суде. Это обязательство также выполняется, например, путем обеспечения права для представителей общественности на инициирование административных или уголовных дел. Стороны оставляют за собой существенную свободу действий в том, что касается назначения органа (суда или административного органа) и процессуальных форм (например, гражданское, административное или уголовное право), которые должны быть доступны в целях обжалования данных действий или бездействия. Принимая во внимание общее обязательство, указанное в пункте 1 статьи 3 и касающееся создания и поддержания ясной, прозрачной и согласованной структуры, Сторонам не запрещается обеспечивать различные процедуры рассмотрения по различным видам действий и бездействия.

В большинстве стран принудительное правоприменение в порядке уголовного судопроизводства остается в руках государственных органов управления. Однако и здесь есть некоторые исключения. Например, в Польше Кодекс 1971 года о мелких правонарушениях уполномочивает некоторые ассоциации, в том числе Ассоциацию стражей охраны природы и Ассоциацию защиты животных, действовать в качестве публичных обвинителей в случае мелких уголовных правонарушений, подпадающих под действие Закона об охране природы 1991 года. Это право выступать в качестве публичного обвинителя включает право подачи жалобы в суд по уголовным делам. Соединенное Королевство также предоставляет возможности «частного обвинения», при котором преследование инициируется частным лицом, которое не выступает от лица полиции или любого другого обвинительного органа или органа, осуществляющего

преследование. Право предъявления частных обвинений сохраняется Законом Соединенного Королевства об уголовном преследовании 1985 года. Однако существуют некоторые ограничения, среди которых условие, согласно которому руководитель Органа по публичным обвинениям имеет полномочия принять на себя обязанности по частному обвинению, и по некоторым делам частный обвинитель должен получить согласие Генерального прокурора или руководителя Органа по публичным обвинениям до инициирования производства по делу⁴³¹.

Независимо от конкретного механизма в Конвенции совершенно четко прописано, что не только экологические контролирующие органы и государственные обвинители имеют компетенцию обеспечивать соблюдение экологического законодательства, но важная роль в этом отведена и общественности.

Инициирование и предмет оспаривания

В соответствии с Конвенцией Стороны обязаны обеспечить представителям общественности возможность прямого участия в принудительном применении законодательства в случае предполагаемых нарушений частными лицами или государственными органами. Хотя в пункте 3 нет прямого указания на законность с процессуальной или правовой точки зрения, в соответствии с данным положением Сторона не может ограничить сферу рассмотрения законностью только с процессуальной точки зрения, либо с правовой точки зрения. Напротив, процедуры рассмотрения по оспариваемым действиям или бездействию должны обеспечивать обжалование предполагаемого нарушения как с правовой, так и процессуальной точки зрения. Например, физические лица и экологические организации, удовлетворяющие национальным критериям, могут оспаривать нарушение предприятием ограничений на сброс сточных вод, указанных в разрешении. Одним из средств оспаривания такого нарушения может служить обращение в суд с целью привлечения владельца или оператора предприятия путем подачи заявления о нарушении законодательства и обеспечения средства правовой защиты, например судебного распоряжения о прекращении незаконных сбросов сточных вод. Другим средством может послужить приведение в действие административной процедуры против оператора, в которой заявителю предоставляется статус стороны в данной процедуре (ниже см. также [комментарий к пункту 4 статьи 9](#) касательно судебного запрещения).

Представители общественности также должны иметь возможность оспаривать действия или бездействие государственных органов, которые нарушают национальное экологическое законодательство. Понятие «бездействием» в этом случае включает неспособность государственного органа обеспечить выполнение или соблюдение экологического законодательства другими государственными органами или частными лицами.

Требования, касающиеся процессуальной правоспособности, в соответствии со статьей 9

Пункт 1 — Процессуальная правоспособность инициировать процедуру рассмотрения в связи с доступом к информации:

«Такой правоспособностью обладает любое лицо, считающее, что его или ее просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со статьей 4, не была рассмотрена, была неправомерно отклонена, частично или полностью, неадекватно удовлетворена или не была рассмотрена иным образом в соответствии с положениями указанной статьи».

Пункт 2 — Процессуальная правоспособность инициировать процедуру рассмотрения соблюдения положений, касающихся участия общественности, и других соответствующих положений:

Такой правоспособностью обладают представители заинтересованной общественности, проявляющие достаточную заинтересованность, или считающие в качестве альтернативного варианта, что произошло нарушение права, когда это обусловлено в административных процессуальных нормах соответствующей Стороны.

Пункт 3 — Процессуальная правоспособность инициировать процедуру рассмотрения нарушения национального экологического законодательства:

Такой правоспособностью обладают представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют.

4. **Помимо и без ущерба для пункта 1 выше процедуры, упомянутые выше в пунктах 1, 2 и 3, должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая при необходимости средства правовой защиты в виде судебного запрещения, и быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами. Решения, принимаемые в соответствии с настоящей статьей, выносятся или протоколируются в письменной форме. Общественность имеет доступ к решениям судов и при возможности других органов.**

Каждый из пунктов 1, 2 и 3 статьи 9 применим к конкретным основаниям, в соответствии с которыми общественность может инициировать процедуру рассмотрения. Пункт 4 описывает минимальные качественные требования, которым нужно соответствовать в рамках всех таких процедур, а также виды средств правовой защиты, которые должны быть обеспечены. В нем выдвигается требование, в соответствии с которым адекватные и эффективные средства правовой защиты обеспечиваются не только для рассмотрения дел по доступу к информации или принятию решений по

определенной деятельности, согласно пунктам 1 и 2, но также и для рассмотрения дел по любым другим действиям или бездействию, предусмотренным в пункте 3. Как уже упоминалось, именно в свете требования к адекватности и эффективности средств правовой защиты оценивается возможность омбудсмана выступать в качестве органа по рассмотрению в соответствии с пунктами 1-3 статьи 9.

Адекватные и эффективные средства правовой защиты

Целью любой административной или судебной процедуры рассмотрения является исправление неверных решений, действий или бездействия и, в конечном счете, обеспечение средств правовой защиты в связи с нарушением законодательства. В соответствии с пунктом 4 Стороны должны обеспечить «адекватные и эффективные» средства правовой защиты со стороны органов по рассмотрению, включая, в соответствующих случаях, судебное запрещение. Адекватность требует наличия соответствующего средства правовой защиты для достижения предполагаемого эффекта процедуры рассмотрения. Это может касаться возмещения причиненного ущерба, предотвращения ущерба в будущем и/или обеспечения восстановления. Требование об эффективности средств правовой защиты означает, что они должны обеспечить реальное и действенное принудительное правоприменение. Стороны должны стремиться к устранению любых возможных препятствий на пути осуществления судебных запретов и иных мер защиты.

Когда все еще сохраняется угроза первоначального или дополнительного ущерба и когда нарушение продолжает иметь место или же когда ранее нанесенный ущерб можно ликвидировать, или когда его последствия могут быть смягчены, суды и административные органы по рассмотрению должны иметь возможность принять решение с целью остановить или обязать предпринять определенные действия. Такое решение (определение об обеспечении заявленного требования) называется «запрещением», а средство правовой защиты, которое обеспечивается им, называется «судебным запрещением» (см. вставку ниже). На практике в случае рассмотрения дел, связанных с окружающей средой, использование судебного запрещения может иметь чрезвычайно большое значение, поскольку споры по экологическим вопросам зачастую связаны с будущей деятельностью, которая находится на стадии планирования, или с текущей деятельностью, которая создает неминуемую угрозу для здоровья человека и окружающей среды. Во многих случаях при отсутствии должной проверки ущерб здоровью или окружающей среде может носить необратимый характер, а компенсация в таких случаях может оказаться неадекватной.

В других случаях меры компенсации, например улучшение качества окружающей среды в другом месте, могут оказаться единственно возможным самым адекватным средством правовой защиты. Хотя денежная компенсация зачастую является неадекватным средством возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде, это все же может принести некоторое удовлетворение пострадавшим лицам. Денежная компенсация также может быть уместным средством правовой защиты в случае, когда она уплачивается оператором государственным органам, с тем чтобы компенсировать государственные средства, впуская потраченные для защиты территории или видов, которые попали под негативное воздействие в результате действия или бездействия данного оператора.

Еще одна форма средства правовой защиты, доступная в некоторых странах, например во Франции, представитель общественности может обратиться с гражданским иском в суд в связи с нарушением экологического законодательства (как это описано в пункте 3 статьи 9) с целью взыскать денежные штрафы с владельца или оператора предприятия, нарушившего экологическое законодательство, в порядке гражданского судопроизводства вместо соответствующего правительственного учреждения. Такая практика иногда называется рассмотрением дела на основе «преследования, осуществляемого гражданином» и будет обсуждаться ниже.

«Включая при необходимости средства правовой защиты в виде судебного запрещения»

Что представляет собой судебное запрещение?

Судебное запрещение: судебное запрещение – это средство правовой защиты, имеющее целью предотвратить или компенсировать ущерб путем обращения к субъекту с требованием о приостановлении деятельности или прекращении деятельности, связанной с нарушением, или о принятии определенных мер. Оно позволяет тому или иному лицу добиться решения (определения), предписывающего другому лицу определенные действия, например, обеспечить доступ к информации или к промышленному объекту, провести публичное слушание или прекратить незаконную деятельность. Судебное запрещение может быть «промежуточным» или «окончательным».

Промежуточное судебное запрещение: Промежуточное судебное запрещение, также известное как предварительное или временное судебное запрещение, – это запрещение, выносимое судом или трибуналом перед полномасштабным слушанием дела в суде. В тех случаях, когда ущерб наносится или может быть нанесен, или когда свод правил, предназначенных для охраны здоровья и благосостояния людей, нарушается или может быть нарушен, суду или трибуналу могут быть предоставлены полномочия по изданию судебного запрещения с целью сохранить статус-кво или восстановить ситуацию в ее прежнем состоянии до разрешения данного вопроса. Обычно трибуналы требуют, чтобы сторона, добивающаяся предварительного судебного запрещения, продемонстрировала, что а) существует опасность неминуемого неисправимого ущерба, или что такой ущерб имеет место или может иметь место до всестороннего рассмотрения данного дела, и б) испрашиваемая правовая защита, вероятно, может быть предоставлена в ходе окончательного слушания по существу вопроса. В случаях, касающихся окружающей среды, может быть достаточным показать, что нарушаются или могут быть нарушены соответствующие законы или нормативные положения. В чрезвычайных ситуациях или других серьезных случаях трибунал иногда выносит предварительное запрещение ex parte, не проводя слушаний, а на основе судебных прений и дачи свидетельских показаний.

Окончательное судебное запрещение: Окончательное судебное запрещение – это запрещение, выносимое судом или трибуналом сразу после вынесения окончательного решения. Оно предполагает сохранение силы действия в течение неопределенного периода времени. В экологических делах запрещения, разрешающие суду или трибуналу выносить распоряжение, требующие от лица прекращения совершаемого нарушения или принятия каких-либо действий, таким образом, являются зачастую более гибкими и оперативными в отношении данной проблемы, чем другие средства правовой защиты, такие как денежная компенсация ущерба или уголовное наказание.

В выводах Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2005/11 (Бельгия) говорится, что, если Сторона сохранила свою судебную практику в области доступа к процедурам рассмотрения в отношении градостроительных разрешений и решений по планам застройки территорий, разработанным до вступления Конвенции в силу для Бельгии, она не только не обеспечит доступ к правосудию в соответствии с пунктом 3 статьи 9, но и не сможет обеспечить эффективное средство правовой защиты, предписанное пунктом 4⁴³².

Выводы Комитета по вопросам соблюдения по сообщению АССС/С/2006/17 (Европейское сообщество), упомянутые выше в отношении пункта 2 статьи 9, также являются уместными по вопросу адекватных и эффективных средств правовой защиты⁴³³. В своих выводах Комитет заявил, что предоставление доступа к процедуре рассмотрения разрешения только после начала строительства является явным несоответствием пункту 2, поскольку доступ к правосудию должен быть обеспечен тогда, когда представляется действительно возможным оспорить решение по выдаче разрешения. Отсутствие такой возможности также будет подразумевать отсутствие адекватного и эффективного средства правовой защиты.

В сообщении АССС/С/2008/24 (Испания) автор сообщения изначально обратился в испанский суд с целью потребовать приостановления плана отвода земель и изменения. Суд отметил, что заявление было преждевременным и отклонил его на основании того, что необратимого воздействия на окружающую среду не будет, поскольку строительство не могло быть начато без дополнительных решений. Тем не менее, Проект урбанизации был утвержден, и автор сообщения потребовал приостановления действия решения до завершения судебного разбирательства; суд постановил, что было уже слишком поздно, поскольку это решение подлежало рассмотрению и зависело от ранее вынесенных решений, а именно: от плана отвода земель и изменения, которые не были приостановлены. При рассмотрении апелляционной жалобы суд подтвердил это судебное решение и не приостановил его действие. В своих выводах Комитет по вопросам соблюдения отметил, что такой вид аргументации создает систему, при которой граждане в действительности не могут получать судебные запрещения ни на раннем, ни на позднем этапе; в них отмечается, что, хотя судебное запрещение доступно теоретически, на практике оно является недоступным. В результате Комитет установил факт несоблюдения Стороной пункта 4 статьи 9 Конвенции, предписывающего Сторонам обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая судебное запрещение⁴³⁴.

Варианты, когда может применяться судебное запрещение

В Венгрии предварительное судебное запрещение может быть применено:

- (a) если оно «необходимо» для предотвращения ущерба;
- (b) для предотвращения изменения фактологической базы судебного разбирательства; или
- (c) если оно необходимо в других случаях, заслуживающих особого внимания.

Если суд находит, что любое из этих условий выполнено, он обязан после этого установить, что вынесение такого судебного запрещения принесет больше пользы, чем вреда⁴³⁵. Такой правовой тест позволяет суду принять решение о целесообразности запрещения в данном конкретном случае.

Как указывалось выше, судебное запрещение не является единственным эффективным средством правовой защиты. Например, в некоторых странах представитель общественности, подающий иск в суд в связи с нарушением национального экологического законодательства, может даже взыскать денежные штрафы в порядке гражданского судопроизводства или инициировать дело о возмещении ущерба против владельца или оператора промышленного объекта, нарушающего законодательство, вместо соответствующего правительственного учреждения. Например, в Соединенных Штатах Америки в Законе о чистой воде, в Законе о сохранении и восстановлении ресурсов и в Законе о чистом воздухе предусматривается рассмотрение дел на основе «преследования, осуществляемого гражданином», посредством которых соответствующее лицо может взыскивать денежные штрафы.

Справедливые, беспристрастные, своевременные

В дополнение к конкретным средствам правовой защиты пункт 4 статьи 9 обязывает Стороны обеспечить, чтобы процедуры рассмотрения, упомянутые в пунктах 1, 2 и 3, были «справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами». Справедливые процедуры предполагают, что весь процесс, включая принятие окончательного постановления органом, принимающим решение, должен быть беспристрастным, непредубежденным, не подверженным фаворитизму и бескорыстным. Важно отметить, что это также применимо к любым процедурам административного рассмотрения, которые соответствуют требованиям пункта 3 статьи 9. Справедливые процедуры также должны применяться в равной степени ко всем лицам, независимо от их экономического и социального положения, этнической и национальной принадлежности или других подобных критериев (см. также [комментарий к пункту 9 статьи 3](#), хотя справедливость может предусматривать недискриминацию и по другим признакам, помимо тех, которые указаны в этом положении, например по признакам возраста, пола, вероисповедания и т.п.). Кроме того, критерий справедливости требует, чтобы общественность должным образом получала информацию о процедуре рассмотрения, а также о результатах рассмотрения. Беспристрастные процедуры – это те процедуры, которые исключают возможность применения закона чрезмерно суровым или техническим образом.

Фактор своевременности процедур рассмотрения также весьма важен согласно статье 9. Это требование подкрепляет требование пункта 1 статьи 9, в соответствии с которым Стороны должны обеспечить «быструю» процедуру рассмотрения. В соответствии с Конвенцией Стороны должны применять эту норму своевременности применительно к любому процессу рассмотрения, будь то в суде или в другом органе по рассмотрению. Многие страны уже признали важность фактора своевременности при отправлении правосудия. Например, в Беларуси обращения и жалобы в отношении административных решений, касающихся окружающей среды, должны рассматриваться в месячный срок с возможным продлением до двух месяцев. В некоторых странах, например в Ирландии, суды имеют право брать дела из

списка дел, назначенных к слушанию, и рассматривать их незамедлительно, если данное дело касается неотложных вопросов, чувствительных к фактору времени.

В своих выводах относительно сообщения АССС/С/2004/6 (Казахстан) Комитет по вопросам соблюдения заявил, что начало судебного разбирательства без надлежащего уведомления не соответствовало требованию справедливости процедуры в соответствии с пунктом 4 статьи 9. В них также указывается, что неинформирование сторон о судебном решении означало несоответствие требованию справедливости и своевременности, предусмотренному в Конвенции⁴³⁶.

В сообщении АССС/С/2008/23 (Соединенное Королевство) авторы сообщения заявили, что судебное распоряжение, предписывающее им покрыть судебные издержки государственных органов, было несправедливым и пристрастным согласно пункту 4 статьи 9. Комитет по вопросам соблюдения указал, что необходимость присутствия государственных органов на разбирательстве и понесенные в результате этого судебные издержки явились результатом отказа предприятия, являвшегося ответчиком, от сотрудничества в назначении эксперта. В данных обстоятельствах Комитет посчитал, что последующее судебное постановление о покрытии всех судебных издержек государственных органов авторами сообщения (без вынесения предписания о покрытии какой-либо части расходов предприятием) было несправедливым и пристрастным и составило *stricto sensu* несоблюдение пункта 4 статьи 9 Конвенции⁴³⁷.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения подчеркнул, что пункт 4 статьи 9 Конвенции также применяется к ситуациям, когда представитель общественности желает обжаловать неблагоприятное для него судебное решение, касающееся государственного органа и вопросов, предусмотренных в Орхусской Конвенции. Таким образом, данная Сторона обязана надлежащим образом реализовывать положения Конвенции с тем, чтобы предотвратить несправедливые, пристрастные или связанные с недоступно высокими затратами постановления, вынесенные в отношении представителя общественности в таких делах по апелляции⁴³⁸.

В тех же выводах Комитет по вопросам соблюдения также отметил, что формально в испанском законодательстве не установлены препятствия в отношении принятия решений об издержках, связанных с подачей и рассмотрением апелляционных жалоб, с полным учетом требований пункта 4 статьи 9, касающихся справедливых, беспристрастных и не связанных с недоступно высокими затратами процедур. Однако представленные в Комитет доказательства четко продемонстрировали, что если физическое или юридическое лицо проигрывает государственному органу в суде первой инстанции, а затем подает на апелляцию по этому решению и снова проигрывает, то на практике связанные с этим расходы возлагаются на истца. Комитет подчеркнул, что если данная тенденция является отражением общей практики судов апелляционной инстанции данной Стороны, то в таких случаях это является несоблюдением пункта 4 статьи 9 Конвенции⁴³⁹.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/27 (Соединенное Королевство) Комитет по вопросам соблюдения установил, что производство по судебному рассмотрению дела автора сообщения представляло собой судебные процедуры, согласно пункту 3 статьи 9 Конвенции, и, следовательно, также регулировалось требованиями пункта 4 статьи 9 Конвенции. Комитет подчеркнул, что «справедливость» в пункте 4 статьи 9 относится к тому, что является справедливым для истца, а не ответчика, государственного органа. Более того, Комитет установил, что в тех случаях судебного рассмотрения, когда представитель общественности подает жалобу относительно экологических проблем, в которых присутствует заинтересованность государства, и проигрывает дело, то при распределении затрат следует принимать во внимание тот факт, что в данном деле затронуты и интересы государства. Комитет указал, что распределение затрат в этом деле было несправедливым в значении пункта 4 статьи 9 Конвенции и, следовательно, представляло собой несоблюдение Конвенции⁴⁴⁰.

В отношении справедливости сроков подачи искового заявления для возбуждения процедуры судебного рассмотрения, Комитет в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 (Соединенное Королевство) особо подчеркнул, что данная Сторона не могла полагаться на усмотрение судов по обеспечению соответствия требованиям пункта 4 статьи 9 правил, касающихся сроков рассмотрения исковых заявлений⁴⁴¹. Комитет заявил, что в целях обеспечения справедливости и правовой определенности необходимо а) четко устанавливать минимальный срок, в пределах которого должен предъявляться иск, и б) сроки должны начинаться с даты, когда истец знал или должен был знать о данном действии или бездействии⁴⁴².

В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/36 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения посчитал, что, учредив систему правовой помощи, которая исключала небольшие НПО из перечня организаций, получающих правовую помощь, данная Сторона не смогла обеспечить справедливые и беспристрастные средства правовой защиты в соответствии с требованиями пункта 4 статьи 9 Конвенции, а также не приняла во внимание требование об установлении



© Georgina Downs - UK Pesticides Campaign

соответствующих механизмов помощи, предназначенных для устранения или уменьшения финансовых препятствий для доступа к правосудию в соответствии с пунктом 5 статьи 9 Конвенции⁴⁴³.

Относительно требования о своевременности средств правовой защиты в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения установил, что решение о приостановлении в качестве превентивной меры должно выноситься до исполнения проекта⁴⁴⁴. В этом случае суду понадобилось восемь месяцев для того, чтобы принять решение о требуемом приостановлении проекта и, в конечном итоге, отклонить заявление о приостановлении. Даже если бы оно было вынесено, приостановление не имело бы смысла, поскольку строительные работы уже были начаты. Комитет установил, что, поскольку отсутствуют своевременные, адекватные или эффективные средства правовой защиты, затронутая Сторона не смогла обеспечить соблюдение пункта 4 статьи 9⁴⁴⁵. Комитет сослался на свои выводы по сообщению АССС/С/2006/17 (Европейское сообщество), в которых он установил, что:

отсутствие возможности доступа к правосудию в связи с какими-либо процедурами выдачи разрешений до начала строительства совершенно определенно является несовместимым с положениями пункта 2 статьи 9 Конвенции. Действительно, доступ к правосудию должен быть обеспечен тогда, когда существует реальная возможность оспорить решение, разрешающее какую-либо деятельность⁴⁴⁶.

Не связанные с недоступно высокими затратами

Наконец, Конвенция обязывает Стороны обеспечивать процедуры рассмотрения, которые «не связаны с недоступно высокими затратами». Расходы по оспариванию какого-либо решения, подпадающего под действие Конвенции, или принудительному применению национального экологического законодательства не должны быть настолько высокими, чтобы помешать общественности так поступить, независимо от того, идет речь об отдельных физических лицах или НПО. Для соблюдения этого обязательства Стороны могут воспользоваться различными механизмами, включая механизмы освобождения от расходов и возмещения расходов. На практике во многих странах наряду с чрезмерно жесткими критериями процессуальной правоспособности чрезмерно высокие затраты представляют собой основное препятствие на пути доступа к правосудию.

Хотя Конвенция не определяет способы удержания затрат, если таковые имеются, на допустимом уровне, она, тем не менее, налагает на Стороны совершенно четкое обязательство, которое заключается в обеспечении того, чтобы процедуры не были недоступно высокими по затратам. Это означает, что Конвенция устанавливает обязательство достичь такого результата, который даст Сторонам широкое право усмотрения в том, как действовать, но ограниченную свободу в отношении того, что нужно достичь. При оценке соблюдения данного положения решающее значение имеет результат, нежели то, как каждая Сторона обеспечивает сохранение допустимой стоимости процедур. Хотя фраза «недоступно высокие затраты» не очень детализирована, обязательство, налагаемое на Стороны, является исчерпывающим и безоговорочным.

Как отмечается выше в разделе о [справедливости, беспристрастности и своевременности](#), в своих выводах по сообщению АССС/С/2008/24 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения подчеркнул, что данная Сторона обязана осуществлять Конвенцию надлежащим образом с тем, чтобы предотвращать недоступно высокие затраты по постановлениям, вынесенным в отношении представителя общественности, желающего обжаловать неблагоприятное для него судебное решение, касающееся государственного органа и вопросов, предусмотренных в Орхусской Конвенции⁴⁴⁷.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/27 (Соединенное Королевство), Комитет по вопросам соблюдения установил, что доля судебных издержек, присужденных в этом деле, была недопустимо большой в значении пункта 4 статьи 9 и, таким образом, была равнозначна несоблюдению⁴⁴⁸.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 (Соединенное Королевство) Комитет по вопросам соблюдения указал, что при оценке затрат, связанных с процедурами доступа к правосудию в свете стандарта, установленного пунктом 4 статьи 9 Конвенции, Комитет рассматривает комплексно всю систему издержек в целом⁴⁴⁹. Комитет расценил, что «правило, по которому затраты следуют за событием», содержащееся в Правилах гражданского судопроизводства по своей сути не вызывает возражения в соответствии с Конвенцией, хотя совместимость этого правила с Конвенцией зависела от результата в каждом конкретном случае и от существования четкого правила, предотвращающего недоступно высокие затраты. Комитет рассмотрел возможности смягчения воздействия «правила, по которому затраты следуют за событием» посредством системы правовой помощи Стороны, соглашений по ограничению затрат и предохранительных постановлений по затратам, а также посредством значительных дискреционных полномочий, которыми обладают суды в отношении толкования и применения соответствующего законодательства.

В этом случае было установлено, что в связи с правовой системой Стороны возникли, по меньшей мере, четыре потенциальные проблемы: (а) первая - это строгие критерии, применяемые судами при рассмотрении возможности вынесения предохранительных постановлений по затратам; (b) вторая - это ограничительные воздействия i) затрат по применению постановления в случае, если впоследствии оно не выносится, и (ii) «взаимных» предохранительных постановлений по затратам, которые устанавливали максимальный уровень затрат для обеих сторон. Комитет установил, что крайне важно, чтобы когда речь идет о затратах, гарантировалось равенство между сторонами в деле, включая и то, что истец не должен на практике полагаться только на бесплатные юридические услуги (*pro bono*) или услуги младших юридических советников; (c) третья - это потенциальное воздействие встречных обеспечительных мер в отношении взыскания убытков по расходам, понесенным истцом; (d) четвертая - это тот факт, что в распределении затрат по конкретному делу не принималась во внимание в достаточной степени государственная заинтересованность в рассматриваемых исках, касающихся окружающей среды⁴⁵⁰.

Комитет заключил, что, несмотря на наличие различных мер решения вопроса с недоступно высокими затратами, предпринятых затронутой Стороны, в совокупности они не обеспечили сохранение этих затрат на таком уровне, который соответствовал бы требованиям Конвенции. Комитет посчитал, что значительные дискреционные полномочия,

которыми были наделены суды данной Стороны в отношении распределения затрат, без четкого юридически обязательного указания со стороны законодательного или судебного органа, с тем чтобы затраты не были недоступно высокими, привели к значительному уровню неопределенности в отношении будущих затрат, в случаях, когда истцы законно отстаивали интересы, касающиеся окружающей среды и представляющие общественную значимость⁴⁵¹. В свете вышеуказанного Комитет заключил, что данная Сторона Конвенции не выполнила надлежащим образом свое обязательство по пункту 4 статьи 9, заключающееся в недопущении недоступно высоких затрат в процедурах, регулируемых статьей 9⁴⁵².

В своих выводах по АССС/С/2011/57 (Дания) Комитет установил:

Соответствующая Сторона представила Комитету информацию о расходах, связанных с обжалованием административных решений в других аналогичных квазисудебных органах в соответствующей Стороне, включая жалобы, касающиеся прав пациентов (здравоохранение), прав потребителей, энергоснабжения и налоговых вопросов. Комитет отмечает, что процедуры обжалования принятых решений по этим вопросам либо являются бесплатными, либо облагаются сбором, значительно меньшим, чем 3 000 датских крон, тогда как более высокие сборы взимаются при подаче апелляций по вопросам, касающимся главным образом коммерческих интересов, таких как конкуренция, патентные права и торговые знаки. Комитет также отмечает, что апелляции, подаваемые НПО в Апелляционный совет по экологическим делам (АСОПОС), по своей природе относятся скорее к первой группе, чем к апелляциям, касающимся главным образом коммерческих интересов.

Исходя из трех вышеуказанных соображений, Комитет считает, что сбор в размере 3 000 датских крон, установленный для НПО за подачу апелляций в АСОПОС, нарушает требование пункта 4 статьи 9 о том, что процедуры доступа к правосудию не должны быть запретительно дорогостоящими⁴⁵³.

Аналогичным образом по делу С-427/07, *Комиссия против Ирландии, Европейский суд* постановил, что решение по усмотрению суда не требовать от проигравшей стороны возмещения расходов по процедуре не может рассматриваться как надлежащее осуществление требования Конвенции о том, что процедура не должна быть «недоступно высокой по затратам» в соответствии с Директивой 2003/35/ЕС.

Снижение расходов

Расходы, связанные с обращением в суд, могут включать:

- судебные издержки;
- гонорар адвоката;
- транспортные расходы свидетелей;
- гонорар экспертов.

Эти виды расходов представляют собой существенное финансовое препятствие для общественности. Некоторые страны приняли меры по их сокращению, например, путем освобождения НПО от возмещения судебных издержек, и посредством предоставления возможности участия в апелляционном производстве без обязательного привлечения услуг адвоката:

- В Швеции представители общественности могут бесплатно обжаловать в вышестоящей административной инстанции или в суде действия и решения государственных органов, касающихся вопросов окружающей среды. Кроме того, лицо, подающее заявление для административного или судебного рассмотрения дела, избавлено от необходимости оплаты расходов государственного органа или оператора, осуществлявшего деятельность, в случае его проигрыша. Это применяется, например, в случаях, когда отклоняются запросы о доступе к экологической информации, когда соседи считают решение государственного органа о превентивных мерах в отношении опасного вида деятельности слишком неэффективным и в случае обжалования разрешений на ведение опасных видов деятельности. Кроме того, нет требования о том, что лица, оспаривающие эти действия или решения, должны привлекать услуги адвоката.
- В Словакии НПО и другие стороны или участники освобождены от уплаты судебных издержек, связанных с рассмотрением в суде незаконности решений административных органов.
- В Австрии подача жалобы в связи с отказом в доступе к информации не влечет денежных расходов, и для ее подачи истцу нет необходимости обращаться за помощью к адвокату.
- В Грузии подача апелляции в суд лицами с ограниченными возможностями, их союзами, образовательными союзами и иностранными гражданами является бесплатной.

Во многих странах гонорары адвокатов оплачиваются Стороной, проигравшей дело. В некоторых странах такой феномен известен, как правило «по которому затраты следуют за событием» или принцип «проигравший платит». Такой принцип может обеспечить, что издержки не будут недоступно высокими, если решение принято в пользу представителя общественности, подавшего иск. Однако на практике может случиться ровно противоположное, если представитель общественности проигрывает дело. В некоторых судебных округах в Соединенных Штатах, Канаде и Австралии представители общественности, инициировавшие дело в порядке обеспечения соблюдения законодательства в общественных интересах, могут не оплачивать расходы на защитника, даже если дело проиграно или отклонено. Такую практику иногда называют «обратным перераспределением издержек».

В письменной форме и общедоступные

Конвенция обязывает, чтобы все решения органов по рассмотрению, подпадающие под действие статьи 9, выносились в письменном виде. Это касается как предварительных, так и окончательных решений, имеющих обязательную силу. Кроме того, общественность должна иметь доступ к решениям судов. И в тех случаях, когда это возможно, решения других органов должны быть также общедоступными.

5. Для повышения эффективности положений настоящей статьи каждая Сторона обеспечивает, чтобы общественности предоставлялась информация о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения решений, и рассматривает вопрос о создании соответствующих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию.

Пункт 5 включает два основных обязательства. Во-первых, он обязывает Стороны предоставлять общественности информацию о процедурах доступа к правосудию. Это подкрепляет положение пункта 3 статьи 3, в соответствии с которым каждая Сторона должна способствовать экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности о получении доступа к правосудию. Такая информация может быть предоставлена самыми различными способами. Один из них можно найти в самой Конвенции. В соответствии с пунктом 7 статьи 4, отказы на просьбу о предоставлении экологической информации должны включать соответствующую информацию о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со статьей 9. Стороны могут пожелать ввести аналогичные требования о предоставлении информации о доступе к процедурам рассмотрения в случае решений, попадающих под действие статей 6, 7 и 8. Подпункт b) пункта 7 статьи 5 также обязывает Стороны публиковать материалы, относящиеся к сфере применения Конвенции, которые должны включать информацию о доступе к правосудию.

Информация о доступе к процедурам рассмотрения

В деле C-427/07 *Комиссия против Ирландии* Суд ЕС отметил, что одним из базовых принципов Директивы 2003/35/ЕС является обеспечение доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с Орхусской Конвенцией. Суд указал, что в этой связи обязательство предоставления общественности практической информации о доступе к административным и судебным процедурам, изложенное в Директивах по оценке воздействия на окружающую среду и предупреждения промышленных загрязнений, сводится к обязательству получения четкого результата, достижение которого обеспечивается государствами-членами ЕС. Суд отметил, что простое наличие в публикациях или сети Интернет правил доступа к административным и судебным процедурам рассмотрения и возможности получения доступа к решениям суда не может рассматриваться как в достаточной мере четкое и ясное обеспечение возможности для заинтересованной общественности знать о своих правах на доступ к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды⁴⁵⁴.

Второе основное обязательство, изложенное в пункте 5 статьи 9, также требует от Сторон создавать «соответствующие механизмы оказания помощи» в целях устранения препятствий для доступа к правосудию. Этот пункт строится на пункте 2 статьи 3, в соответствии с которым государственные органы должны оказывать общественности помощь и обеспечивать ей ориентацию в получении доступа к правосудию, и связан с пунктом 4 статьи 9, в котором указывается, что процедуры рассмотрения должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, не связанные с недоступно высокими затратами.

Потенциальные препятствия для доступа к правосудию

Возможные препятствия, о которых идет речь в пункте 5 статьи 9, могут, в частности, включать:

- финансовые препятствия;
- ограничения процессуальной правоспособности;
- отсутствие информации;
- трудности в получении юридической консультации;
- неясные процедуры рассмотрения;
- зависимость и пристрастность лиц, принимающих решение;
- неосведомленность органов рассмотрения о правах общественности в соответствии с Конвенцией и экологическим законодательством в целом;
- слабая система исполнения судебных решений.

Кроме того, нарушения экологического законодательства обычно трудно доказуемы в отсутствие четких экологических стандартов, четких требований по выбросам в разрешениях, регулярному мониторингу выбросов и соответствующей отчетности.

Другие положения Конвенции также предусматривают или поощряют практики, которые позволят уменьшить некоторые указанные выше препятствия и расширить возможности доступа к правосудию. Например, положения статьи 9 поощряют широкое толкование субъектов, которые могут инициировать процедуру рассмотрения в соответствии с национальным законодательством. Широкое толкование, которое дает в целом любому заинтересованному физическому лицу или организации возможность оспорить принятые решения, позволяет в значительной степени уменьшить основное препятствие для доступа к правосудию, практика некоторых стран свидетельствует о том, что это не очень сильно скажется на работе судов или других трибуналов. Статья 9 также обязывает обеспечивать рассмотрение беспристрастными и независимыми органами. Когда страны обеспечивают независимость и беспристрастность судебных, административных и других органов по рассмотрению, снижаются и институциональные барьеры на пути доступа к правосудию.

Обучение судей по вопросам доступа к правосудию

Обучение судей может в определенных случаях служить механизмом помощи в преодолении препятствий для доступа к правосудию. Одной из основных задач, стоящих перед Программой Европейской Комиссии «Сотрудничество с судьями», начатой в Париже в 2008 году, является разработка учебных материалов по законодательству ЕС для судей из государств-членов в части применения законодательства ЕС, включая правила, касающиеся обеспечения доступа к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды. Программа охватывает различные области законодательства ЕС, в том числе отходы, охрану природы и ОВОС. Разработанный и переданный в ходе семинаров материал имеется в свободном доступе в национальных центрах подготовки судебных работников.

В декабре 2008 года Верховный суд Казахстана при сотрудничестве с Центром ОБСЕ в Астане опубликовал пособие для судей по осуществлению третьего основополагающего компонента Орхусской Конвенции. Наряду с обсуждением прав, заложенных в Конвенции, решений Комитета Конвенции по вопросам соблюдения и экологических прав в более широком контексте в пособии приводятся примеры реальных дел, касающихся окружающей среды, инициированных гражданами и НПО Казахстана и собранных в судах по всей стране по специальному запросу Верховного суда. Данное пособие использовалось в нескольких учебных семинарах по доступу к процедурам административного и судебного рассмотрения в различных регионах страны. На этих семинарах судьи, НПО, юристы и другие заинтересованные лица имели возможность совместно обсудить практические вопросы доступа общественности к информации, участия и обеспечения соблюдения экологического законодательства.

В соответствии со статьей 9, для доступа к правосудию крайне важно, чтобы процедуры рассмотрения были доступными для представителей общественности. В этой связи существует четкая связь между требованием, прописанным в пункте 4 статьи 9, о том, что доступ к процедурам судебного рассмотрения не должен быть связан с недопустимо высокими затратами, и обязательством Сторон по пункту 5 статьи 9 рассматривать вопрос о создании соответствующих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых препятствий.

В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/36 (Испания) Комитет по вопросам соблюдения отметил, что в данной Стороне Конвенции система оказания юридической помощи оказалась очень ограничительной для небольших НПО. Комитет посчитал, что система данной Стороны противоречива, поскольку она устанавливает высокие финансовые требования для получения права на осуществление деятельности в качестве «общественно полезной организации», которое дает возможность на получение бесплатной юридической помощи. Комитет указал, что такое финансовое требование ставит под вопрос саму суть бесплатной юридической помощи, которая нацелена на содействие предоставлению доступа к правосудию для тех, кто является менее состоятельным с финансовой точки зрения. Комитет установил, что учреждение системы оказания юридической помощи, исключающей получение такой помощи небольшими НПО, дает достаточно оснований для вывода о том, что данная Сторона не приняла во внимание создание надлежащих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых препятствий для доступа к правосудию, в соответствии с пунктом 5 статьи 9, а также не смогла обеспечить адекватные и эффективные средства правовой защиты, в соответствии с пунктом 4 статьи 9⁴⁵⁵. В своих выводах по сообщению АССС/С/2008/33 (Соединенное Королевство), (которые более подробно анализировались выше в [комментариях к пункту 4 статьи 9](#)), Комитет по вопросам соблюдения установил, что система данной Стороны Конвенции в целом «не создает условий для решения вопроса «устранения или уменьшения финансовых [...] препятствий для доступа к правосудию», который Сторонам Конвенции предписывается рассмотреть в пункте 5 статьи 9»⁴⁵⁶.

Содержащийся выше анализ пункта 4 статьи 9 дает примеры преодоления некоторых финансовых препятствий на пути доступа к правосудию. Такие примеры включают бесплатные варианты для рассмотрения дел в судах,

возложение обязанности по оплате судебных издержек на нарушителей, снижение судебных издержек и использование альтернатив залоговым требованиям. Кроме того, некоторые страны создают и поддерживают работу офисов по оказанию правовой помощи, которые дают отдельным лицам и организациям гражданского общества бесплатные или дешевые юридические консультации. В Польше, например, отдельные физические лица и организации, которые не могут покрыть расходы, связанные с обращением в суд, могут иметь право на адвоката, назначаемого судом. Другие страны, такие как Армения, Венгрия, Нидерланды, Республика Молдова, Словакия, Соединенное Королевство, Украина и Чешская Республика располагают центрами юридической помощи, финансируемыми из частных источников или созданными на базе высших учебных заведений. В этих случаях устранение правительствами технических препятствий на пути создания, работы и финансирования некоммерческих организаций имеет большое значение для обеспечения дальнейшей работы таких центров юридической помощи, финансируемых из частных источников.



© James Steidl

Пункт 4 статьи 9 предусматривает наличие эффективных правовых средств защиты. Если суды и другие органы по рассмотрению будут обладать полномочиями по обеспечению исполнения их решений, будет устранена еще одна потенциальная преграда для доступа к правосудию – слабое исполнение судебных решений. Во многих странах административные или судебные решения фактически сводятся на нет в результате задержек с обеспечением их исполнения или в результате отсутствия такой системы исполнения. Во избежание этого некоторые страны, например Швеция, ставят условие, в соответствии с которым решения о выдаче разрешения не могут применяться оператором, если такое решение обжаловано, за исключением случаев, когда специальным решением предписывается иное. Некоторые страны используют другое средство: органы по рассмотрению наделяются полномочиями, позволяющими им обеспечивать исполнение собственных постановлений. Например, в Российской Федерации гражданские и арбитражные процедуры получают поддержку в виде специальных институтов судебных исполнителей в порядке обеспечения исполнения судебных решений с помощью системы штрафов. В Соединенном Королевстве и других государствах, где действует система обычного права, несоблюдение судебного постановления может квалифицироваться как неуважение к суду, которое в итоге наказывается штрафом или тюремным заключением. Выплата компенсации может обеспечиваться с помощью разнообразных средств, начиная от наложения ареста на товары и собственность, замораживания банковских счетов и заканчивая ограничением на выплату заработной платы.

Наконец, ясные экологические законы, нормы и стандарты помогают устранить или уменьшить препятствия на пути доступа к правосудию. Например, понятные нормативы выбросов, указанные в разрешениях, и ясные стандарты поведения, с которыми можно сопоставить фактические выбросы и действия, могут помочь лицу, желающему оспорить факт незаконных выбросов в соответствии с пунктом 3 статьи 9, обеспечить эффективное соблюдение закона. Точно также четкая информация о предусмотренных нормативах выбросов, о предельных сроках исполнения или других подлежащих принудительному применению правовых требованиях, установленных в законодательных актах, правилах или разрешениях, облегчает выявление нарушений и их доказательство.

Элементы доступа к правосудию

Кто может оспорить решение? Конвенция поощряет широкое толкование субъектов, которые обладают «процессуальной правоспособностью» оспорить принятое решение.

Что может быть оспорено? Конвенция разрешает оспаривать решения, действия и бездействие. Она обеспечивает как доступ к правосудию в отношении своих собственных положений, так и обеспечение соблюдения национального экологического законодательства.

Где можно оспорить принятое решение? Принятое решение, подпадающее под действие Конвенции, можно оспорить в соответствующем суде или в беспристрастном и независимом органе по рассмотрению, учрежденном в соответствии с национальным законодательством. Процедура должна быть справедливой, беспристрастной и своевременной и не быть связанной с недоступно высокими расходами.

Какими должны быть средства правовой защиты в случае оспаривания решения? Конвенция обязывает Стороны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая судебные запрещения.

Как можно преодолеть препятствия на пути доступа к правосудию? Стороны могут оказывать общественности помощь в обеспечении доступа к правосудию путем предоставления информации о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения и посредством устранения финансовых и других препятствий.



ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Следующие разделы Конвенции можно назвать заключительными положениями, которые охватывают относящиеся к ней вопросы управления и осуществления, а также институциональные вопросы. Если Конвенция вступает в силу, то это не значит, что задачи ее осуществления уже решены. Конвенция также получает развитие по мере накопления знаний или изменения потребностей Сторон. Для того чтобы не отставать от этих изменяющихся потребностей, в распоряжении Сторон должен быть определенный механизм, позволяющий им общаться друг с другом и поддерживать Конвенцию в живом, рабочем, правовом режиме.

Заключительные положения Орхусской конвенции весьма похожи на заключительные положения других природоохранных конвенций. Они устанавливают, что совещание Сторон и секретариат являются институциональной базой для принятия решений, касающихся Конвенции. Они также предусматривают включение в состав Конвенции новых Сторон путем подписания, ратификации и присоединения. Они также предусматривают внесение изменений и дополнений в Конвенцию с помощью поправок и приложений, а также механизмы осуществления, такие как рассмотрение соблюдения и способы урегулирования споров. Как и в случае большинства конвенций, Стороны Орхусской конвенции проводят регулярные совещания для обсуждения более эффективных способов достижения целей и задач Конвенции. Стороны, обслуживаемые секретариатом, устанавливают свои собственные правила и план работы по более эффективной реализации Конвенции на практике.

СТАТЬЯ 10 СОВЕЩАНИЕ СТОРОН

- 1. Первое совещание Сторон созывается не позднее, чем через один год со дня вступления в силу настоящей Конвенции. Впоследствии очередные совещания Сторон проводятся, по крайней мере, каждые два года, если только Стороны не примут иного решения, или же по письменной просьбе любой из Сторон при условии, что в течение шести месяцев со дня уведомления всех Сторон об этой просьбе Исполнительным секретарем Европейской экономической комиссии, она будет поддержана не менее чем одной третью Сторон.**

Помимо установления конкретных обязательств Сторон, большинство договоров также предусматривает создание своей собственной административной и определяющей политику системы управления, которая помогает Сторонам выполнять свои договорные обязательства, продвигать миссию, определенную в договоре, и международному управлению.

Статьей 10 учреждается основной орган Конвенции по определению политики – Совещание Сторон. Зачастую называемое в других международных договорах «Конференцией» Сторон, Совещание позволяет собрать вместе представителей всех Сторон Конвенции и наблюдателей, включая НПО, государства, которые не являются ее Сторонами, международные организации и т.д. Основная функция Совещания заключается в руководстве и наблюдении за процессом осуществления и дальнейшего

развития Конвенции. Совещание Сторон решает важнейшие задачи мониторинга, обновления, пересмотра и содействия осуществлению. Это дает договаривающимся Сторонам возможность контролировать ход выполнения Конвенции и принимать решения по улучшению ее работы.

Пункт 1 статьи 10 устанавливает сроки проведения совещаний Сторон. Два или три года – это приблизительно тот срок, который проходит между сессиями Совещаний Сторон большинства международных договоров. В соответствии с пунктом 1 статьи 10, первая очередная сессия Совещания Сторон Орхусской конвенции состоялась в городе Лукка, Италия, 21-23 октября 2002 года, не позже, чем через год после вступления Конвенции в силу 30 октября 2001 года. За последнее время Совещание Сторон проводило очередные заседания примерно один раз в три года. Кроме того, в промежутках между очередными заседаниями Совещание Сторон провело несколько внеочередных заседаний.

Согласно статье 12, Исполнительный секретарь ЕЭК осуществляет функции секретариата Орхусской конвенции. В обязанности Исполнительного секретаря ЕЭК в рамках его работы в секретариате входит донесение до Сторон информации, касающейся запросов на проведение встреч Сторон.

2. На своих совещаниях Стороны постоянно контролируют ход выполнения настоящей Конвенции на основе информации, регулярно поступающей от Сторон, и с этой целью:

Пункт 2 предусматривает некоторые способы контроля за осуществлением Конвенции ее Сторонами, облегчения ее осуществления и дальнейшего развития с помощью протоколов или дополнений. Конвенция обязывает Стороны постоянно контролировать ход ее выполнения. Стороны обязаны представлять Совещанию регулярные доклады о достигнутых результатах. Подпункты пункта 2 предоставляют подробную информацию о тех видах вопросов, которые должны находиться под постоянным контролем Сторон.

Большинство договоров обязывает Стороны представлять периодические доклады о выполнении ими договорных обязательств. Объем выполнения этого обязательства неодинаков, однако он обычно охватывает как минимум меры, принятые Сторонами в порядке осуществления своих обязательств. Например, КБР обязывает Стороны представлять доклады о мерах по осуществлению и их эффективности в деле достижения целей Конвенции. Эта информация обычно представляется для того, чтобы дать Сторонам возможность оценить, насколько эффективно работает данный договор. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базельская конвенция) предусматривает представление ежегодного доклада обо всех аспектах трансграничной перевозки и удаления таких веществ⁴⁵⁷. Аналогичным образом статья VIII Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 года (СИТЕС) обязывает Стороны вести учет их торговли перечисленными видами и представлять сообщения о количестве и виде выданных разрешений. Эта информация должна быть общедоступной. В некоторых случаях требования, регламентирующие отчетность, имеют целью осуществлять мониторинг того, насколько эффективно Стороны обеспечивают применение данного договора. Так, Международная конвенция по урегулированию китобойного промысла 1946 года и Протокол об охране окружающей среды 1991 года к Договору об Антарктике обязывает их Стороны представлять доклады, подготовленные национальными инспекционными службами по имевшим место нарушениям, а Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года предусматривает представление национальными органами отчетов по мерам, принятым в связи с указанными в них нарушениями и по происшествиям, связанным с вредными веществами.

На своем первом очередном заседании Совещание Сторон приняло решение I/8 о требованиях к отчетности. Решением I/8 Совещание Сторон обратилось с просьбой к каждой Стороне представлять в секретариат «до начала второго очередного совещания Сторон или до начала первого очередного совещания Сторон после вступления в силу Конвенции для данной Стороны, в зависимости от того, какое из этих событий наступит позже»⁴⁵⁸, отчет, подготовленный в формате, приведенном в приложении к этому решению. Этот отчет должен включать данные о законодательных, нормативных или других мерах, принятых Стороной в целях выполнения положений Конвенции и об их практической реализации.

Доклады должны быть подготовлены в ходе прозрачного и консультативного процесса с привлечением общественности. Они должны быть представлены в секретариат не позднее 120 дней до начала сессии Совещания Сторон, для которой они представляются. Копии в электронном и бумажном виде должны быть представлены на одном из официальных языков Конвенции, а также на языке (языках) Стороны. Перед началом каждого последующего заседания Совещания Сторон каждая Сторона должна пересмотреть свой доклад и представить его обновленную версию в секретариат. Затем перед секретариатом ставится задача подготовить сводный доклад для каждого заседания Совещания Сторон, подытоживающий достигнутый прогресс и выявляющий важные тенденции, проблемы и решения.

Государствам, подписавшим Конвенцию, и другим государствам, не являющимся Сторонами Конвенции и ожидающим ратификации или присоединения, также предложено представлять свои доклады о мерах по осуществлению Конвенции в соответствии с этими процедурами. Международным, региональным и неправительственным организациям, участвующим в программах или деятельности по оказанию поддержки Сторонам и (или) другим государствам в осуществлении Конвенции, также предложено представлять в секретариат доклады о своих программах или деятельности и о накопленном опыте.

И наконец, Сторонам и другим государствам, подготавливающим доклады, предложено рассмотреть возможность их адаптации для предоставления методического руководства представителям общественности по осуществлению их прав в рамках Конвенции и соответствующего законодательства по ее осуществлению.

На своей второй сессии Совещание Сторон приняло решение II/10 о требованиях в отношении представления информации, предусматривающих, что процедура отчетности в варианте, изложенном в решении I/8, должна применяться и для следующего цикла отчетности с небольшими изменениями, изложенными ниже: соблюдая требования к отчетности в последующих циклах отчетности, каждая Сторона должна представить в секретариат новую информацию и при наличии сводный национальный доклад об осуществлении. Во избежание дублирования и дополнительных расходов только новая информация будет переведена секретариатом на три официальных языка, а чтобы облегчить подготовку сводного доклада секретариата и процесс перевода, доклады должны быть представлены секретариату не позднее 180 дней до начала соответствующего совещания Сторон.

Решением IV/4, принятым на четвертой сессии, Совещание Сторон одобрило пересмотренный формат отчетности, представленный в приложении к этому решению, и попросило Стороны применять данный формат в следующих циклах отчетности. Пересмотренный формат включает в себя отчетность о выполнении пункта 7 статьи 3 и статьи 6-бис, а также обзор возможных конкретных случаев несоблюдения. Совещание также предложило Сторонам следовать руководящим указаниям по требованиям к отчетности, подготовленным Комитетом по вопросам соблюдения⁴⁵⁹.

а) осуществляют обзор политики и правовых и методологических подходов к доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, с целью дальнейшего их совершенствования;

Конвенция обязывает Стороны контролировать ее осуществление посредством обзора национальных подходов к осуществлению. Этот обзор имеет целью улучшить работу по реализации Конвенции на национальном уровне и определить проблемные области. Вместе со статьей 15, касающейся рассмотрения соблюдения, этот пункт устанавливает своего рода двухуровневый механизм рассмотрения. Подпункт а) пункта 2 статьи 10 предусматривает обязательный общий обзор осуществления для всех Сторон, в то время как статья 15 предусматривает факультативные меры на тот случай, если Стороны пожелают воспользоваться более интенсивным режимом рассмотрения соблюдения и оказания помощи.

Обзор политики и подходов к осуществлению той или иной конвенции – обычная международная практика руководства работой по осуществлению. Например, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреальский протокол), 1987 года обязывает Стороны представлять информацию о количестве озоноразрушающих веществ, которые они производят или используют в течение одного года. В соответствии с Базельской конвенцией, Стороны должны представлять доклады об объеме опасных отходов, которые они экспортируют или импортируют. Впоследствии эти доклады являются доступными для рассмотрения в целях обеспечения обмена информацией о наиболее эффективных видах практики, определения проблемных областей в тех Сторонах, которые испытывают трудности с осуществлением Конвенции, и контроля за теми Сторонами, которые постоянно нарушают договор.

б) обмениваются информацией, касающейся опыта, приобретенного в области заключения и выполнения двусторонних и многосторонних соглашений или других договоренностей, относящихся к целям настоящей Конвенции, и участниками которых являются одна или более чем одна Сторона;

Двусторонние и многосторонние соглашения все чаще содержат положения, касающиеся доступа к информации, участия общественности или доступа к правосудию. Опыт Сторон, накопленный ими в ходе осуществления этих соглашений, весьма ценен для всестороннего осуществления Орхусской конвенции. Поэтому Конвенция обязывает Стороны обмениваться информацией о накопленном ими опыте в области вовлечения общественности в контексте других двусторонних и многосторонних соглашений. Многие соглашения, например те, которые конкретно упомянуты в абзаце двадцать третьем преамбулы, содержат положения, охватывающие доступ к информации, участие общественности и некоторые элементы доступа к правосудию. Опыт, накопленный в деле заключения и осуществления этих соглашений, будет полезен и для осуществления Орхусской конвенции, в частности пункта 7 статьи 3 и Алматинского руководства.

с) при необходимости прибегают к услугам соответствующих органов ЕЭК, а также других компетентных международных органов и специальных комитетов для рассмотрения всех аспектов, имеющих отношение к достижению целей настоящей Конвенции;

Многие из комитетов ЕЭК и другие международные органы, и комитеты накопили определенный опыт работы по тематике трех основополагающих компонентов Орхусской конвенции. Например, в рамках ЕЭК учреждено несколько вспомогательных органов, имеющих отношение к Орхусской конвенции, в том числе Комитет по экологической политике, Комитет по устойчивой энергетике, Комитет по внутреннему транспорту, Комитет по лесоматериалам, Комитет по развитию торговли, промышленности и предпринимательства и Комитет по населенным пунктам. К числу международных органов, компетентных в этих вопросах, можно отнести ЮНЕП, Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Комиссию Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, ВТО, ЕАОС, Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы и многие другие. Ряд этих органов до настоящего времени принимал активное участие в процессах Орхусской Конвенции.

d) при необходимости учреждает любые вспомогательные органы;

Вспомогательный орган представляет собой своего рода структуру, созданную в порядке поддержки работы Совещания Сторон. Вспомогательный орган может заниматься многими или каким-либо одним конкретным вопросом. Как правило, вспомогательный орган осуществляет исследования или мониторинг или оказывает консультативные услуги и дает рекомендации по конкретным вопросам. Иногда вспомогательные органы осуществляют всю межсессионную работу Совещания Сторон. Вспомогательный орган может быть создан в ответ на конкретную просьбу Совещания Сторон или в порядке решения вопросов, возложенных на него Орхусской конвенцией. В настоящее время вспомогательные органы Орхусской Конвенции включают в себя:

- Рабочую группу Сторон;
- Целевую группу по доступу к информации;
- Целевую группу по участию общественности;
- Целевую группу по доступу к правосудию.

Вспомогательные органы состоят из представителей правительств и наблюдателей, включая представителей НПО. Пункт 2 Правила 23 Правил процедуры проведения Совещания Сторон гласит, что в работе вспомогательных органов эти правила применяются *mutatis mutandis*, если это иначе не оговорено Совещанием Сторон⁴⁶⁰.

e) в надлежащих случаях подготавливают протоколы к настоящей Конвенции;

Подпункт e) пункта 2 статьи 10 устанавливает, что Стороны могут в дальнейшем разрабатывать дополнительные правовые соглашения, которые содержат дополнительные права и обязательства. По таким соглашениям проводятся переговоры, затем они подписываются и ратифицируются отдельно от первоначальной конвенции, их называют «протоколами». Стороны Орхусской конвенции могут готовить к ней соответствующие протоколы. Цель такого протокола может заключаться в достижении общих целей Орхусской конвенции посредством детализации работы в какой-то конкретной области. Либо как в случае Протокола по проблемам воды и здоровья к Водной конвенции, они также могут распространяться на области, не охваченные основной конвенцией.

До настоящего времени Стороны Орхусской Конвенции приняли один протокол к Конвенции – Протокол о РВПЗ, принятый на внеочередной сессии Совещания Сторон Конвенции 21 мая 2003 года в Киеве. Данный протокол является первым международным документом о РВПЗ, который имеет обязательную юридическую силу. Его цель заключается в «расширении доступа общественности к информации путем создания согласованных, комплексных, общенациональных регистров выбросов и переноса загрязнителей». Этот Протокол разработан как «открытый» глобальный протокол, в котором могут участвовать все государства, в том числе те, которые не ратифицировали Орхусскую Конвенцию, и те, которые не являются членами ЕЭК. Протокол вступил в силу 8 октября 2009 года и к апрелю 2013 года в нем участвовало 32 Стороны. Подробное обсуждение Протокола приводится в [комментариях к пункту 9 статьи 5](#).

f) рассматривают и утверждают предложения о внесении поправок в настоящую Конвенцию в соответствии с положениями статьи 14;

Статья 14 предусматривает процедуру внесения поправок, которая обсуждается ниже. В соответствии с этим положением, Совещание Сторон выполняет функции надлежащего форума по внесению поправок. До настоящего момента Совещание Сторон приняло одну поправку к Конвенции, а именно: поправку к Конвенции касательно участия общественности в решениях в отношении преднамеренного высвобождения в окружающую среду и реализации на рынке ГИО (также называемая «Алматинская поправка, или Поправка о ГИО»). Более подробный анализ Алматинской поправки приводится в [комментариях к пункту 11 статьи 6](#) и [статье 6-бис](#).

g) рассматривают и принимают любые дополнительные меры, которые могут потребоваться для достижения целей настоящей Конвенции;

Это положение показывает, что Стороны могут предпринимать новаторские меры в порядке содействия осуществлению Конвенции. Стороны могут выходить за рамки протоколов, поправок и функций вспомогательных органов, указанных в настоящей статье, и принимать дополнительные меры, которые, по их мнению, в наибольшей степени соответствуют интересам Конвенции. Международное право предоставляет соответствующую основу для принятия мер, выходящих за рамки конкретных мер, указанных в подпунктах а) – f) настоящего пункта.

h) на своем первом совещании рассматривают и принимают консенсусом правила процедуры проведения своих совещаний и совещаний вспомогательных органов;

В Конвенции не уточняется полный свод процедурных правил ни для Совещания Сторон, ни для вспомогательных органов. В соответствии с подпунктом h) пункта 2 статьи 10, Стороны должны принять такие дополнительные правила на своем первом совещании. Правила принимаются консенсусом, а не голосованием.

Решением I/1, принятом на первом заседании, Совещание Сторон приняло правила процедуры⁴⁶¹. Правила процедуры включают правила, касающиеся места и даты проведения совещаний, уведомления о проведении встреч, участия наблюдателей, присутствия общественности, повесток встреч и документации, представительства и полномочий Стороны, официальных лиц Совещания, вспомогательных органов, секретариата, ведения дел, процесса принятия решений, официальных языков, а также поправок к правилам процедуры.

Пункт 2 правила 23 из правил процедуры гласит, что правила применяются *mutatis mutandis* в работе вспомогательных органов, если это иным образом не оговорено Совещанием Сторон.

Правило 48 предусматривает, что в случае конфликта между каким-либо положением правил процедуры и положением Конвенции, положения Конвенции имеют преимущественную силу.

i) на своем первом совещании рассматривают накопленный ими опыт осуществления положений пункта 9 статьи 5 и решают вопрос о том, какие шаги необходимо предпринять с целью дальнейшего развития системы, указываемой в этом пункте, с учетом процессов и изменений, протекающих на международном уровне, включая разработку соответствующего документа, касающегося поступления загрязнений в окружающую среду, и регистров или кадастров переноса, которые могли бы быть включены в приложение к настоящей Конвенции.

Трудные, технические или чувствительные к фактору времени вопросы иногда регулируются в конвенциях с помощью обязательства, в соответствии с которым Стороны должны продолжать работу по конкретным аспектам этих вопросов после подписания Конвенции, например посредством разработки соответствующих протоколов, поправок или приложений.

В ходе переговоров по Орхусской конвенции разработка систем кадастров или регистров загрязнений стала предметом обстоятельных дискуссий. Если регистры загрязнений в той или иной форме есть во многих странах, то полностью разработанные РВПЗ, которые были бы общедоступны, есть лишь в немногих из них.

Пункт 9 статьи 5 требует, чтобы каждая Сторона принимала меры по постепенному развертыванию согласованной общенациональной системы кадастров или регистров загрязнения. Подпункт i) пункта 2 статьи 10 требует от Сторон рассмотрения накопленного ими опыта осуществления положений пункта 9 статьи 5. Он также требует, чтобы Стороны рассмотрели вопрос о том, какие шаги необходимо предпринять для дальнейшего развития национальных систем РВПЗ.

В соответствии с подпунктами e) и i) пункта 2 статьи 10 был принят Протокол о РВПЗ, он является первым международным документом о РВПЗ, имеющим обязательную юридическую силу. Подробно Протокол обсуждается в [комментариях к пункту 9 статьи 5](#).

3. Совещание Сторон может, при необходимости, рассматривать вопрос об установлении на основе консенсуса финансовых положений.

Статья 10 позволяет Совещанию Сторон разрабатывать, при необходимости, соответствующие финансовые положения. Однако они должны приниматься Сторонами на основе консенсуса. Предписание, касающееся консенсуса в отношении финансовых правил, в практике международных конвенций – вещь не совсем обычная.

Финансовые положения, как правило, принимаются в порядке удовлетворения институциональных потребностей Конвенции и могут охватывать расходы по таким статьям, как совещание Сторон, работа вспомогательных органов, работа секретариата и участие неправительственных организаций. Финансовые положения могут носить добровольный или обязательный характер в зависимости от пожелания Сторон. Например, в соответствии с Базельской конвенцией, обязательные финансовые положения были приняты на первом совещании Конференции Сторон. Взносы Сторон в бюджет Конвенции и секретариата исчисляются в процентах от валового национального продукта Сторон. В отличие от этого до настоящего момента Стороны Орхусской конвенции делали выбор в пользу добровольных взносов.

На первой сессии Совещания Сторон была установлена временная добровольная система взносов, основанная на системе долей, которые предлагается вносить Сторонам, подписавшим Конвенцию и другим государствам, которые выбрали вариант участия в ней⁴⁶². Им также была создана целевая группа по изучению возможности создания более стабильных и предсказуемых финансовых механизмов Конвенции. В межсессионный период эта целевая группа изучила различные варианты создания финансовых механизмов, включая возможное применение шкалы оценки, основанной на шкале Организации Объединенных Наций. Целевая группа также оценила эффективность существующих финансовых механизмов, учрежденных Совещанием Сторон на первом заседании, основанных на системе долевого взноса.

На своей второй сессии Совещание Сторон согласилось сохранить временную систему добровольных взносов⁴⁶³. Однако оно призвало Рабочую группу Сторон изучить и разработать соответствующие варианты создания стабильных и предсказуемых финансовых механизмов на основе оценочной шкалы Организации Объединенных Наций или других соответствующих шкал и подготовить рекомендации по этим вопросам для возможного дальнейшего принятия на третьем заседании Совещания Сторон.

На своей третьей сессии Совещания Сторон согласилось сохранить временную систему добровольных взносов и призвало Рабочую группу Сторон продолжить изучение вариантов для создания стабильных и предсказуемых финансовых механизмов для возможного дальнейшего принятия на четвертом заседании Совещания Сторон⁴⁶⁴. На четвертой сессии Совещания Сторон согласилось поддержать временную систему добровольных взносов и на пятой сессии рассмотреть действие системы финансовых механизмов⁴⁶⁵.

4. Организация Объединенных Наций, ее специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии, а также любое государство или региональная организация экономической интеграции, которые имеют право в соответствии со статьей 17 подписывать настоящую Конвенцию, но не являются Стороной настоящей Конвенции, и любая межправительственная организация, обладающая компетенцией в областях, к которым относится настоящая Конвенция, имеют право участвовать в совещаниях Сторон в качестве наблюдателей.

Некоторые международные учреждения имеют право участвовать в работе совещания Сторон в качестве наблюдателей. Учреждения тех видов, которые перечислены в настоящем положении, допускаются в качестве наблюдателей при условии соблюдения ими установленных требований. Ни одна Сторона не может возражать против этого.

Во-первых, в качестве наблюдателей могут участвовать органы Организации Объединенных Наций и подразделения ее секретариата, такие как ЮНЕП или ПРООН, а также ее специализированные учреждения. Во-вторых, в качестве наблюдателя может участвовать Международное агентство по атомной энергии. В качестве наблюдателя может участвовать любое государство, которое имеет право подписать Конвенцию, но которое не является ее Стороной. И, наконец, в качестве наблюдателя может участвовать любая региональная организация экономической интеграции, которая имеет право подписать Конвенцию в соответствии с определением, содержащимся в статье 17, но которая не является Стороной данной Конвенции.

Другие межправительственные организации также имеют право принимать участие в совещаниях Сторон, если они обладают требуемой компетенцией в вопросах доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Правило 27 правил процедуры Конвенции гласит, что допущенные межправительственные организации имеют право просить о предоставлении возможности обратиться к Совещанию Сторон по каждому пункту повестки и, сделав такой запрос, включаются в список докладчиков. Как правило, Председатель будет приглашать докладчиков в порядке выражения ими желания высказаться, но может по своему усмотрению принять решение пригласить высказаться сначала представителей Сторон, а затем наблюдателей.

Правило 6 правил процедуры Конвенции устанавливает, что межправительственные организации, допущенные в качестве наблюдателей, не имеют права голоса.

5. Любая неправительственная организация, обладающая компетенцией в областях, к которым относится настоящая Конвенция, и проинформировавшая Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии о своем желании быть представленной на совещании Сторон, имеет право на такое участие в качестве наблюдателя, если только против этого не возражает, по крайней мере, одна треть Сторон, присутствующих на совещании.

Статус наблюдателей в рамках Конвенции могут также получить НПО. Они должны удовлетворять несколько иным критериям допуска, нежели международные учреждения, упомянутые в пункте 4. НПО, желающие участвовать в сессиях Совещания Сторон, должны пройти процедуру допуска, которая предполагает необходимость:

- компетенции в вопросах доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и/или доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;
- уведомления секретариата (см. статью 12) о том, что данная организация испрашивает статус наблюдателя.

НПО, которые удовлетворяют этим критериям, имеют право участвовать в качестве наблюдателей, если только одна треть Сторон, присутствующих на совещании, не возражает против этого. Однако в соответствии с правилом 6 правил процедуры Конвенции, НПО, допущенные в качестве наблюдателей, не имеют права голоса. Правило 27 правил процедуры Конвенции устанавливает, что НПО, допущенные в качестве наблюдателей, имеют право просить о предоставлении возможности обратиться к совещанию Сторон по каждому пункту повестки и, сделав такой запрос, включаются в список докладчиков⁴⁶⁶. Как правило, Председатель будет приглашать докладчиков в порядке выражения ими желания высказаться, но может, по своему усмотрению, принять решение пригласить высказаться сначала представителей Сторон, а затем наблюдателей. С целью облегчения хода работы Председатель может предложить представителям двух или более НПО, имеющих общие цели и интересы применительно к теме Конвенции, объединиться в одну делегацию для целей данного совещания или представить свои взгляды через одного представителя.

Многие договоры допускают предоставление НПО статуса наблюдателя на совещании Сторон, в том числе Венская конвенция об охране озонового слоя, СИТЕС, Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных, Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Бернская Конвенция) и Базельская конвенция.

Как правило, наблюдатели от НПО могут представлять меморандумы Сторонам и любым комитетам, получать повестки дня и общедоступные документы заблаговременно до начала совещания и принимать участие, по соответствующему приглашению, в работе пленарных заседаний. Иногда наблюдателям от НПО разрешается участвовать в более мелких совещаниях и предлагать пункты для включения в повестку дня. Например, правилами процедуры РКИК ООН допускается участие аккредитованных наблюдателей в «закрытых заседаниях»⁴⁶⁷.

6. Для целей пунктов 4 и 5 выше правила процедуры, упомянутые в пункте 2 h выше, предусматривают практические механизмы, касающиеся процедуры допуска, и другие соответствующие условия.

В соответствии с пунктом 6 статьи 10 правила процедуры, принятые Совещанием Сторон, фиксируют практические механизмы допуска представителей международных организаций, правительств и НПО в качестве наблюдателей. В частности, правило 5 устанавливает процедуру, в соответствии с которой организации, упомянутые в пунктах 4 и 5, уведомляются о предстоящих совещаниях, а в правиле 6 уточняются их права на участие в таких совещаниях без права голоса. Правило 7 правил процедуры гласит, что совещания Сторон являются открытыми для представителей общественности, если Совещание Сторон, в исключительных обстоятельствах, не принимает иное решение. Правило 7 также предусматривает практические механизмы участия общественности в заседаниях в рамках Конвенции.

СТАТЬЯ 11

ПРАВО ГОЛОСА

1. **За исключением случаев, предусмотренных в пункте 2 ниже, каждая Сторона настоящей Конвенции имеет один голос.**
2. **Региональные организации экономической интеграции осуществляют свое право голоса по вопросам, входящим в их компетенцию, располагая числом голосов, равным числу их государств-членов, являющихся Сторонами настоящей Конвенции. Такие организации утрачивают свое право голоса, если их государства-члены осуществляют свое право голоса, и наоборот.**

Пункт 1 подтверждает правило, в соответствии с которым каждая Сторона получает один голос. Это традиционное правило международного права, обусловленное принципом суверенного равноправия. Голоса имеют один и тот же вес, и каждая Сторона имеет равное право на участие.

Как региональные организации экономической интеграции, так и их государства-члены могут стать Сторонами Конвенции. В этой связи необходимо уточнить их право голоса.

Региональная организация экономической интеграции – это организация, учрежденная суверенными государствами данного региона, которой ее государства-члены передали полномочия в области политики, определенные в договорах о создании данной организации. ЕС – это лучший пример региональной организации экономической интеграции. Ее государства-члены передали ЕС свое правомочие в вопросах, регулируемых настоящей Конвенцией. Кроме того, ЕС должным образом уполномочен, в соответствии с внутренними процедурами, подписывать, ратифицировать, принимать и утверждать международные договоры, такие как Конвенция, или присоединяться к ним. ([см. также статью 17 Конвенции](#)). Аналогичные структуры могут также возникнуть в любых других частях мира.

Государство – член региональной организации экономической интеграции, которая также является Стороной Конвенции, не может использовать свое право голоса дважды, а именно как Договаривающаяся Сторона и еще раз как член данной организации. Именно поэтому Конвенция предусматривает, что региональная организация экономической интеграции утрачивает свое право голоса, если ее государства-члены осуществляют свое право голоса и наоборот. Кто осуществляет право голоса, региональная организация экономической интеграции или ее государства-члены, зависит от соответствующих компетенций данной организации и ее государств-членов, установленных применимым договором или же на основании норм международного права. Такое положение может меняться в зависимости от вопроса, по которому проводится голосование. В случаях, когда региональная организация экономической интеграции обладает правом голоса, она голосует, располагая в этом случае числом голосов, равным числу ее государств-членов, которые являются Сторонами Конвенции. Например, договоры, учреждающие ЕС, разрешают ему решать многие вопросы экологической политики на региональном уровне.

СТАТЬЯ 12

СЕКРЕТАРИАТ

Секретариаты отвечают за повседневную работу конвенции. Секретариат какого-либо договора может входить в состав существующего учреждения. Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии отвечает за выполнение определенных функций секретариата на основании настоящей статьи. Секретариаты нанимают сотрудников и располагают соответствующим бюджетом для выполнения своей работы, который формируется из взносов Сторон. Работа секретариатов в значительной мере зависит от сотрудничества Сторон в вопросах мониторинга за соблюдением или сбора информации в соответствии с договором.

Контактный адрес секретариата Орхусской конвенции ЕЭК:

Почтовый адрес:

Secretary to the Aarhus Convention
United Nations Economic Commission for Europe
Environment Division
Palais des Nations, Office 332
CH-1211 Geneva 10, Switzerland

Электронная почта

public.participation@unece.org

Факс: + 41 22 917 01 07

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

Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии выполняет следующие секретариатские функции:

Точные функции секретариата варьируются в зависимости от договора. В число наиболее общих функций входят: мониторинг и подготовка докладов об осуществлении договора, оказание, при необходимости, помощи в осуществлении, содействие исследованиям, относящимся к целям договора, и содействие дальнейшему развитию законодательства и политики. Кроме того, практически все секретариаты выполняют функцию каналов связи между Сторонами договора.

а) созывает и подготавливает совещания Сторон;

На секретариат Орхусской конвенции возлагается функция созыва и подготовки совещаний Сторон. Это обычная, но важная функция. Для проведения Совещания Сторон нужен персонал по подготовке, получению, переводу и распространению официальных документов Совещания, а также для управления работой по материально-техническому обслуживанию заседаний. Подготовка или оказание помощи в подготовке основных документов для Совещания Сторон имеет чрезвычайно важно для содействия делу дальнейшего развития Конвенции.

б) передает Сторонам доклады и другую информацию, полученную в соответствии с положениями настоящей Конвенции; и

Секретариат играет также большую роль в сборе, анализе и распространении информации. В большинстве случаев секретариаты исполняют функцию информационных центров, идет ли речь об официальных докладах или о других видах соответствующей информации. Орхусской конвенцией непосредственно предусмотрено распространение секретариатом докладов, требуемых согласно пункту 2 статьи 10, и направление предлагаемых поправок в соответствии с пунктом 2 статьи 14. Однако функция секретариата, связанная с отчетностью, была в значительной степени расширена последующими решениями, принятыми Совещанием Сторон. Например, в решении I/8 о национальной отчетности секретариату предлагается готовить сводный доклад на основе национальных докладов об осуществлении до начала каждой сессии Совещания Сторон. От секретариата также часто требуется подготовка сводных докладов и других аналитических документов для оказания помощи вспомогательным органам в их работе. Например, в помощь Целевой группе по участию общественности в международных форумах секретариат подготовил документ, в котором сведены ответы, полученные с международных форумов на письменный процесс консультаций по Алматинскому руководству.



© shutterstock

с) выполняет иные функции, которые могут быть определены Сторонами.

Стороны могут возлагать на секретариат дополнительные задачи.

Правило 25 правил процедуры предусматривает, что для всех совещаний Сторон и для всех вспомогательных органов секретариат:

- а) подготавливает документацию в консультации с Президиумом;
- б) обеспечивает письменный перевод, воспроизведение и распространение документов;
- с) обеспечивает устный перевод на совещании;
- д) обеспечивает хранение и сохранность документов в архивах ЕЭК.

Кроме оказания услуг вспомогательным органам Конвенции, роль секретариата расширилась еще в двух областях, а именно: в оказании поддержки Комитету по вопросам соблюдения в его работе и в участии в мероприятиях по наращиванию потенциала. Кроме оказания помощи Комитету по вопросам соблюдения в обработке представлений Сторон и сообщений представителей общественности, решение I/7 о рассмотрении соблюдения предусматривает еще одну роль секретариата, заключающуюся в обращениях к Комитету о возможных случаях несоблюдения. В соответствии с пунктом 17 решения I/7, если секретариату становится известно о возможном несоблюдении какой-либо Стороной своих обязательств в соответствии с Конвенцией, он может обратиться к соответствующей Стороне с просьбой предоставить необходимую информацию по данному вопросу. Если в течение трех месяцев или такого более длительного периода, который может потребоваться в связи с конкретными обстоятельствами дела, однако в любом случае не позднее, чем через шесть месяцев, не поступает никакого ответа или вопрос остается нерешенным, секретариат должен передать этот вопрос на рассмотрение Комитета. Что касается наращивания потенциала, секретариат организовывал мероприятия по наращиванию потенциала по просьбе Совещания Сторон и его вспомогательных органов (например, семинары по Конвенции для судей, проводимые под эгидой Целевой группы по доступу к правосудию), а также участвовал в региональных мероприятиях, инициированных одной или более Сторонами или другими международными организациями.

Еще одна задача, которая часто возлагается на секретариат, заключается в координации работы с другими режимами, установленными договорами, и их секретариатами. Это особенно важно, поскольку экологические проблемы взаимосвязаны, и отразить эту связь в разработке международного экологического права, которое каждый раз носит специфический характер, невозможно. Например, пункт 7 статьи 3 Орхусской конвенции обязывает Стороны содействовать применению закрепленных в ней принципов в международных процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и в рамках международных организаций в вопросах, также относящихся к окружающей среде.

СТАТЬЯ 13 ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложения к настоящей Конвенции составляют ее неотъемлемую часть.

В соответствии с обычным международным правом, приложения являются неотъемлемой частью Орхусской конвенции. В приложениях обычно содержатся критерии, руководящие принципы или другие более подробные данные, уточняющие обязательства по Конвенции. Являясь неотъемлемой частью Конвенции, приложения имеют обязательную силу с точки зрения сферы действия и способа осуществления определенных статей.

СТАТЬЯ 14 ПОПРАВКИ К КОНВЕНЦИИ

По согласию Сторон в договор могут вноситься поправки. Каждая Сторона договора имеет право участвовать в переговорах по поправкам и становиться Стороной новой поправки. Стороны не обязаны принимать поправки. Фактически, в соответствии с Венской конвенцией (часть IV), условия, действовавшие до принятия поправки, продолжают иметь обязательную силу для любой Стороны, которая данную поправку не принимает, даже в ее взаимоотношениях со Стороной, которая связана данной поправкой.

Статья 14 касается поправок к Конвенции и к приложениям: кто может предлагать поправки (пункт 1), порядок представления (пункт 2), порядок принятия (пункт 3) и порядок их вступления в силу (пункты 4, 5 и 6).

1. Любая Сторона может предлагать поправки к настоящей Конвенции.

Это положение не требует объяснений. Оно предусматривает, что любая Сторона Конвенции имеет право предлагать свои поправки.

2. Тест любой предлагаемой поправки к настоящей Конвенции представляется в письменном виде Исполнительному секретарю Европейской экономической комиссии, который направляет его всем Сторонам, по меньшей мере, за девяносто дней до начала совещания Сторон, на котором предлагается принять эту поправку.

Пункт 2 предусматривает порядок, в соответствии с которым Стороны предлагают поправки к Конвенции. Исполнительный секретарь ЕЭК несет ответственность как за получение предлагаемых поправок, так и за их своевременное препровождение всем Сторонам. Таким образом, предлагаемая поправка может быть изучена и проанализирована до заседания совещания Сторон, на котором она будет представлена для принятия. Стороны обязаны представлять предлагаемые поправки в письменном виде. В международном праве такой порядок общепринят.

3. Стороны прилагают все усилия для достижения согласия в отношении принятия любой предложенной поправки к настоящей Конвенции путем консенсуса. Если все средства для достижения консенсуса исчерпаны, а согласия не достигнуто, то в качестве последней меры поправка принимается большинством в три четверти голосов Сторон, присутствующих на совещании и участвующих в голосовании.

Стороны обязаны стремиться к тому, чтобы принять поправки консенсусом, т.е. без оговорок или исключений. Поправки изменяют суть Конвенции. Хотя Стороны могут отказаться взять на себя обязательства, вытекающие из поправок, тем не менее, все делается для того, чтобы избежать такой ситуации, поскольку она может привести к коллизии обязательств различных Сторон.

Однако если достичь консенсуса невозможно, то, в крайнем случае, поправки могут все же быть приняты большинством в три четверти голосов Сторон, присутствующих на совещании и участвующих в голосовании. Поскольку желательно, чтобы поправки были действенными и законными, пункт 7 ниже ограничивает большинство в три четверти голосов Сторон, присутствующих и участвующих в голосовании, только теми Сторонами, которые голосуют «за» или «против». Это не совсем обычное требование показывает, какое большое значение придается в Конвенции участию Сторон в решении этого вопроса: что касается большинства других конвенций, то Стороны, воздержавшиеся от голосования, также считаются «принявшими участие в голосовании».

4. Депозитарий доводит до сведения всех Сторон поправки к настоящей Конвенции, принятые в соответствии с пунктом 3 выше, для ратификации, утверждения или принятия. Поправки к настоящей Конвенции, помимо поправок к приложениям, вступают в силу для Сторон, которые их ратифицировали, утвердили или приняли, на девяностый день после получения Депозитарием уведомления об их ратификации, утверждении или принятии, по меньшей мере, тремя четвертями этих Сторон. В дальнейшем для любой другой Стороны поправки вступают в силу на девяностый день после сдачи данной Стороной на хранение документа о ратификации, утверждении или принятии этих поправок.

После принятия поправок Сторонами они должны пройти еще процедуру ратификации, утверждения или принятия, которая может варьироваться в зависимости от конституционного порядка в каждой Стороне. Депозитарием Орхусской конвенции является Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций (статья 18). Депозитарий отвечает за препровождение принятых поправок каждой Стороне для их ратификации, принятия или утверждения.

Поправки к Конвенции, помимо поправок к ее приложениям, вступают в силу после их ратификации, утверждения или принятия Сторонами на девяностый день после получения Депозитарием уведомления об их ратификации, утверждении или принятии, по меньшей мере, тремя четвертями этих Сторон.

Ввиду неопределенности формулировки «по меньшей мере, тремя четвертями этих Сторон», Совещание Сторон на своем третьем заседании приняло решение III/1 о толковании статьи 14 с целью уточнения значения фразы «этих Сторон». Такое решение соответствует подпункту а) пункта 3 статьи 31 Венской Конвенции, которая гласит, что любые последующие соглашения между сторонами договора в отношении толкования или применения его положений должны быть приняты во внимание.

В решении III/1 устанавливается, что, принимая во внимание желание скорого вступления в силу поправки, принятой решением II/1, и в принципе любых будущих поправок к Конвенции, Совещание Сторон соглашается использовать толкование выражения «по меньшей мере, тремя четвертями этих Сторон» как означающее, по меньшей мере, «три четверти Сторон Конвенции, являвшихся Сторонами на момент принятия поправки». Данным решением Совещание также постановляет, что любое государство, которое становится Стороной Конвенции после даты принятия данного решения, соглашается с толкованием пункта 4 статьи 14 Конвенции в соответствии с вышеизложенным.

После вступления поправки в силу любая Сторона может, по своему желанию, ратифицировать, принять или утвердить эту поправку. Поправки вступают в силу для данной Стороны на девяностый день после получения Депозитарием ее документа о ратификации, утверждении или принятии.

Поправки к приложениям должны препровождаться Депозитарием таким же образом, как и другие поправки. Однако процедура вступления в силу здесь иная (см. пункты 5 и 6 ниже).

5. Любая Сторона, которая не может утвердить какую-либо поправку к приложению к настоящей Конвенции, уведомляет об этом Депозитария в письменном виде в течение двенадцати месяцев после даты получения сообщения о принятии поправки. Депозитарий незамедлительно сообщает всем Сторонам о

получении любого такого уведомления. Любая Сторона может в любое время принять поправки, отказавшись от своего предшествующего заявления, и после сдачи на хранение Депозитарию документа о принятии данные поправки к такому приложению вступают в силу для этой Стороны.

Представление поправок к приложениям и их принятие производится в соответствии с общим правилом, описанным в пунктах 1–4 выше. Однако для их вступления в силу Конвенция, как и многие другие международные инструменты, предусматривает упрощенную процедуру. Пункт 5 устанавливает, что в случае отклонения поправки к приложению Сторона должна в 12-месячный срок после принятия поправки на совещании Сторон уведомить Депозитария в письменном виде о том, что она не может принять данную поправку к приложению. После этого Депозитарий должен уведомить все Стороны о получении им уведомления о непринятии поправки.

В любой момент времени Сторона может решить принять поправки к приложениям, даже если вначале она не могла их принять. После подачи уведомления о принятии, заменяющего собой уведомление о непринятии, поправки немедленно вступают в силу для данной Стороны.

- 6. По истечении двенадцати месяцев после даты препровождения сообщения Депозитарием, как это предусмотрено в пункте 4 выше, поправка к приложению вступает в силу для тех Сторон, которые не представили уведомления Депозитарию в соответствии с положениями пункта 5 выше, при условии, что не более чем одна третья часть числа Сторон представила такое уведомление.**

Поправки к приложениям вступают в силу в ускоренном порядке по сравнению с поправками к другим частям Конвенции.

Для того чтобы для Сторон поправки вступили в силу, им нет нужды ратифицировать, утверждать или принимать их. Поправка, которая была принята на совещании Сторон, не вступает автоматически в силу только в том случае, если более одной трети Сторон фактически отклоняют ее. Если в течение 12 месяцев со дня препровождения поправки Депозитарием требуемое число уведомлений не представлено, то тогда она вступает в силу для всех тех Сторон, которые не отклонили ее в соответствии с установленной процедурой.

- 7. Для целей настоящей статьи под «Сторонами, присутствующими и участвующими в голосовании» понимаются Стороны, присутствующие и голосующие «за» или «против».**

Пункт 7 означает, что при определении того, было ли обеспечено большинство в три четверти голосов в соответствии с пунктом 3, Стороны, которые воздерживаются или не голосуют по предлагаемой поправке, учитываться не будут.

СТАТЬЯ 15

РАССМОТРЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ

Совещание Сторон определяет на основе консенсуса факультативные меры неконфронтационного, несудебного и консультативного характера для рассмотрения соблюдения положений настоящей Конвенции. Эти меры обеспечивают надлежащее участие общественности и могут включать возможность рассмотрения сообщений представителей общественности по вопросам, относящимся к настоящей Конвенции.

Общая информация

Обязательства, закрепленные в Конвенции, приобретают для Сторон обязательную юридическую силу, и задачи и цели Конвенции будут выполнены только в том случае, если каждая Страна будет соблюдать свои обязательства. Признавая существование различных правовых и политических структур Сторон, намерение Конвенции заключается в установлении общих минимальных стандартов доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды. Различные системы и механизмы заложены в международных договорах с целью обеспечения надлежащего осуществления и адекватного соблюдения. Одним из таких механизмов в случае настоящей Конвенции является обязательное представление регулярных докладов об осуществлении, в соответствии с подпунктом а) пункта 2 статьи 10. Однако Конвенция предоставляет также основу для более сложной схемы рассмотрения и содействия соблюдению в соответствии с духом Конвенции, предполагающей вовлечение представителей общественности. Однако сама Конвенция не определяет систему рассмотрения соблюдения, а обязывает Совещание Сторон определить такой механизм наряду с установлением определенных параметров.

В своей Резолюции 1998 года о принятии Конвенции подписавшие ее Стороны призвали Стороны уделить первоочередное внимание разработке механизма рассмотрения соблюдения. После принятия Конвенции экспертная группа, а впоследствии Рабочая группа Сторон приступили к разработке структуры и схемы соответствующей системы соблюдения, которая должна была быть принята Совещанием Сторон сразу после вступления Конвенции в силу. Эффективная стратегия соблюдения содержит три элемента: (а) четкие базовые правила, (b) информационная система соблюдения и (с) процедура реагирования в случае несоблюдения⁴⁶⁸. С учетом того, что Орхусская конвенция – это экологическая конвенция, которая во многих отношениях похожа на конвенции в области прав человека, примеры такой стратегии брались как в той, так и в другой области международного права. На тот момент режимы соблюдения действовали в рамках следующих четырех соглашений МЭС: Монреальский протокол, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, СИТЕС и Бернская конвенция. Позже режимы соблюдения сыграют огромную роль и в других многосторонних договорных механизмах, таких как РКИК ООН. В области прав человека были рассмотрены различные правовые инструменты, которые позволяют рассмотреть сообщения представителей общественности. Одним из таких инструментов был первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Положение, основанное практически на таком же подходе, также можно найти в уставе Международной организации труда (МОТ), позволяющее разрешающей некоторым представителям общественности направлять представления непосредственно в МОТ о том, что такая-то Страна не соблюдает положения одной из ее конвенций⁴⁶⁹.

Параметры рассмотрения соблюдения в Конвенции

Статья 15 обязывает Совещание Сторон определить факультативные меры по рассмотрению соблюдения. В порядке исключения, меры по рассмотрению соблюдения должны быть приняты Сторонами на основе консенсуса. Но даже принятые на основе консенсуса, эти меры остаются факультативными. Этим было выражено намерение позволить Сторонам, которых эти меры устраивают, применять их, в то время как другие Стороны смогли бы сделать это позже, по мере укрепления их доверия к этим мерам.

Конвенция требует, чтобы эти меры носили «неконфронтационный, несудебный и консультативный характер». Эта фраза имеет несколько последствий. Первое заключается в том, что цель процедуры рассмотрения соблюдения заключается не в том, чтобы показать пальцем на Стороны, которые нарушают Конвенцию, а в том, чтобы признать

и проанализировать имеющиеся у них недостатки, провести работу в конструктивном духе и оказать им помощь в обеспечении соблюдения. Кроме того, Конвенция требует, чтобы эти меры предусматривали «надлежащее участие общественности». Таким образом, общественность надлежащим образом вовлекается в деятельность, которая должна носить «неконфронтационный, несудебный и консультативный характер».

По сравнению с режимами соблюдения, существовавшими на момент принятия Конвенции, одной из самых новаторских частей механизма стало требование о надлежащем участии общественности. Как правило, контроль за соблюдением Конвенции осуществляется ее Сторонами либо на совещаниях самих Сторон, либо на совещаниях вспомогательных органов или же с помощью международных организаций, но с учетом некоторых значительных исключений. Устав МОТ позволяет организациям работодателей и профсоюзным организациям сообщать информацию о соблюдении Стороной той или иной конвенции МОТ непосредственно в МОТ⁴⁷⁰. Дополнительное соглашение в области окружающей среды в рамках НАФТА включает такой механизм подачи жалоб гражданами, который позволяет им поднимать вопросы несоблюдения любой из трех Сторон Дополнительного соглашения в области окружающей среды, которые должны решаться специальным органом, созданным в соответствии с данным Соглашением⁴⁷¹.

Средства рассмотрения соблюдения могут включать отчетность, выяснение фактов и исследования, а также механизм рассмотрения жалоб. Отчетность имеет целью дать Сторонам и общественности возможность изучить и оценить воздействие данного договора и осуществлять мониторинг хода его осуществления. Выяснение фактов и исследования дают возможность непосредственно собирать нужную информацию. Механизм рассмотрения жалоб дает возможность Сторонам, а в некоторых случаях и общественности, поднимать вопросы несоблюдения перед официальным органом, который, в свою очередь, может принять соответствующие меры реагирования, включая меры технической помощи.

Что касается международных учреждений, то их роль не ограничивается пассивным получением информации. Во многих случаях возможности, которые у них есть в плане выяснения фактов и проведения исследований, обеспечивают необходимую научную основу для принятия мер и разработки политики. Они могут также взять на себя функцию независимой проверки информации, предоставляемой Сторонами.

Решение I/7 о создании Комитета по вопросам соблюдения

На первом заседании Совещания Сторон решением I/7 о рассмотрении соблюдения был создан Комитет по вопросам соблюдения. За исключением того, что согласно решению II/5, принятому на втором заседании совещания Сторон, количество членов Комитета увеличилось с восьми до девяти человек, решение I/7 по-прежнему остается в силе.

Целью данного раздела является предоставление краткой информации о Комитете по вопросам соблюдения и его значимости для осуществления Конвенции. Более подробную информацию о Комитете по вопросам соблюдения и методах его работы, включая сообщения и представления в Комитет, можно найти в «Руководящем документе по механизму соблюдения Орхусской Конвенции», доступном на вебсайте Конвенции⁴⁷².

Состав, выбор и функции

В соответствии с решением I/7 члены Комитета по вопросам соблюдения выступают в своем личном качестве, что говорит о том, что Комитет функционирует как независимый орган при рассмотрении соблюдения Сторонами Конвенции. Комитет отчитывается перед Совещанием Сторон и дает ему рекомендации для принятия решения и соответствующих шагов. В определенных обстоятельствах сам Комитет может предпринимать определенные шаги на временной основе на основе консультаций или по соглашению с соответствующей Стороной.

В состав Комитета входит девять членов, обладающих признанной компетентностью в областях, к которым имеет отношение Конвенция. В состав Комитета не может входить более одного представителя одного и того же государства.

Члены Комитета по вопросам соблюдения избираются Совещанием Сторон из кандидатов, номинированных Сторонами, Сигнатариями и НПО, указанными в пункте 5 статьи 10 Конвенции, и оказывающими содействие охране окружающей среды. Для обеспечения компетентности и наличия опыта в Комитете его члены избираются по схеме ротации, что означает, что на каждом очередном заседании совещание Сторон избирает в установленном порядке четыре-пять членов Комитета.

Функции и полномочия Комитета

В соответствии с решением I/7, Комитет по вопросам соблюдения:

- рассматривает любые представления, обращения или сообщения, направляемые согласно пунктам 15-24 решения I/7;
- готовит по просьбе Совещания Сторон доклад о соблюдении или осуществлении положений Конвенции; и
- контролирует, оценивает и облегчает осуществление и соблюдение требований по представлению отчетности согласно пункту 2 статьи 10 Конвенции.

Комитет может изучать вопросы соблюдения и по мере необходимости выносить соответствующие рекомендации.

На каждом очередном заседании Совещания Сторон Комитет представляет доклад о своей деятельности и выносит такие рекомендации, какие он считает целесообразными. Доклады Комитета доступны для общественности.

После рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета Совещание Сторон может принять решение о соответствующих мерах в целях обеспечения полного соблюдения положений Конвенции. В зависимости от конкретного рассматриваемого им вопроса и с учетом причин, степени и частоты несоблюдения положений Конвенции Совещание Сторон может предложить принять одну или несколько мер, а именно:

- дать консультацию и оказать помощь отдельным сторонам по вопросам, касающимся осуществления Конвенции;
- дать рекомендации соответствующей Стороне;
- просить соответствующую Сторону представить Комитету по вопросам соблюдения информацию о стратегии действий по обеспечению соблюдения положений Конвенции, включая сроки реализации этой стратегии, и сообщать о ходе осуществления этой стратегии;
- в случае сообщений, получаемых от общественности, дать рекомендации соответствующей Стороне относительно конкретных мер по рассмотрению вопроса, поднятого представителем общественности;
- сделать заявление о факте несоблюдения;
- вынести предупреждение;
- в соответствии с применяющимися нормами международного права, касающимися приостановления действия какого-либо договора, временно лишить соответствующую Сторону специальных прав и привилегий, предусматриваемых в Конвенции;
- принять другие неконфронтационные, несудебные и консультативные меры, которые могут быть целесообразными.

С целью незамедлительного изучения вопросов соблюдения до их рассмотрения Совещанием Сторон Комитет по вопросам соблюдения может, консультируясь с соответствующей Стороной, дать консультацию и оказать помощь отдельным Сторонам по вопросам, касающимся осуществления Конвенции.

По согласованию с соответствующей Стороной Комитет по вопросам соблюдения может:

- дать рекомендации соответствующей Стороне;
- просить соответствующую Сторону представить Комитету по вопросам соблюдения информацию о стратегии действий по обеспечению соблюдения положений Конвенции, включая сроки реализации этой стратегии, и сообщать о ходе осуществления этой стратегии;
- в случае сообщений, получаемых от общественности, дать рекомендации соответствующей Стороне относительно конкретных мер по рассмотрению вопроса, поднятого представителем общественности

Механизмы введения в действие

Рассмотрение Комитетом по вопросам соблюдения может быть приведено в действие следующими четырьмя способами:

- (a) Сторона может направить **представление относительно соблюдения другой Стороной**;
- (b) Сторона может направить **представление относительно собственного соблюдения**;
- (c) Секретариат может направить **обращение** Комитету;
- (d) Представители общественности могут направить **сообщения** относительно соблюдения Конвенции Стороной.

На сегодняшний день все дела были представлены в Комитет по вопросам соблюдения посредством сообщений от представителей общественности. Одно из этих дел стало впоследствии также предметом представления одной Стороны против другой; сообщение и представление по этому делу слушались совместно⁴⁷³.

Комитет по вопросам соблюдения и осуществление

Хотя Комитет по вопросам соблюдения не может принимать юридически обязательных для Сторон решений о соблюдении, его выводы и рекомендации являются важными для соблюдения и осуществления Конвенции. Все принятые выводы и рекомендации направляются Совещанию Сторон для одобрения. До настоящего момента все выводы Комитета о несоблюдении были одобрены Совещанием Сторон. Выводы и рекомендации Комитета по вопросам соблюдения готовятся очень тщательно. Его выводы могут быть использованы как указание того, что требуется Конвенцией, а его рекомендации дают информацию о том, как осуществлять Конвенцию, полезную всем Сторонам, а не только соответствующей Стороне в конкретном деле.

Согласно решению I/7, сообщения могут представляться в Комитет по истечении двенадцати месяцев с даты вступления Конвенции в силу в отношении той или иной Стороны, если только эта Сторона в письменном виде к концу соответствующего периода не уведомила Депозитарий о том, что в течение срока, не превышающего четырех лет, она не может признать возможность рассмотрения таких сообщений Комитетом. В течение указанного выше четырехлетнего периода Сторона может отозвать свое уведомление и тем самым признать, что с этой даты один или несколько представителей общественности могут направлять в Комитет сообщения относительно соблюдения этой Стороной положений Конвенции. До настоящего момента ни одна Сторона Конвенции не использовала возможность уведомления о своей неспособности принять сообщения от представителей общественности.

СТАТЬЯ 16

УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ

Статья 16 предусматривает способы урегулирования споров между Сторонами Конвенции. Она не предусматривает механизмов разрешения споров между представителями общественности или НПО и Сторонами. Любой спор, возникающий в связи с Конвенцией, должен быть урегулирован в соответствии с ее положениями. Предусмотренные в ней средства – это обычные средства, принятые в международном праве. Они включают обязательные и необязательные процедуры. Статья 16, как и аналогичные положения других природоохранных конвенций, предусматривает принудительное урегулирование споров только в тех случаях, когда Сторона конкретно соглашается на то, чтобы быть связанной решением, принятым в порядке урегулирования спора.

- 1. При возникновении спора между двумя или более Сторонами относительно толкования или применения настоящей Конвенции они стремятся найти решение путем переговоров или любым другим способом урегулирования споров, приемлемым для участвующих в споре сторон.**

Пункт 1 соответствует общепринятой международной практике урегулирования споров. Стороны должны сначала попытаться использовать неконфронтационные процедуры, такие как переговоры, посредничество или примирение. Эта концепция находит также свое отражение в статье 15, касающейся процедур рассмотрения соблюдения положений Конвенции.

- 2. При подписании, ратификации, принятии, утверждении настоящей Конвенции или при присоединении к ней или в любой момент после этого Сторона может направить Депозитарию письменное заявление о том, что в отношении спора, который не был разрешен в соответствии с положениями пункта 1 выше, она признает одно или оба из следующих средств урегулирования спора в качестве обязательных в отношении любой Стороны, принимающей на себя такое обязательство:**

- a) передача спора в Международный Суд;**
- b) арбитраж в соответствии с процедурой, установленной в приложении II.**

Если спор не разрешен в соответствии с пунктом 1, то Сторона может направить письменное заявление на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о том, что она признает принудительное урегулирование спора путем арбитража или в Международном Суде. Результаты принудительного урегулирования спора будут носить обязательный характер для любых Сторон, которые приняли такой способ урегулирования спора.

Сторона может передать спор на арбитражное разбирательство или представить его в Международный Суд или же применить оба варианта. Процедура арбитражного разбирательства изложена в приложении II к Конвенции и рассматривается ниже. Процедуры рассмотрения дел в Международном Суде, которые получили дальнейшее развитие в ходе его судебной практики, изложены в Статуте Международного Суда.

Принимая решения о том, куда передать спор – в Международный Суд или в арбитражный трибунал, Стороны могут пожелать рассмотреть ряд практических вопросов. Как правило, Международный Суд представляет собой незыблемую систему с четко отработанной процедурой, в то время как стороны в арбитражном разбирательстве устанавливают свои собственные правила процедуры (каковыми в случае Орхусской конвенции являются правила, указанные в приложении II), которые могут быть изменены в интересах данного дела и с соблюдением применимых норм международного права.

Международный Суд насчитывает в своем составе 15 судей, специализирующихся в области публичного международного права, которые в ряде случаев имеют опыт рассмотрения природоохранных дел. Что же касается арбитражного суда, то он избирается специально для данного конкретного случая: арбитры могут специализироваться в вопросе, который является предметом рассмотрения, а также в вопросах культуры и права

стран, которые являются сторонами спора. Как правило, у Международного Суда есть очень много дел, которые ожидают своего часа, поэтому новые дела занимают свое место в очереди. До вынесения постановления по делам может пройти 4 и более лет. Стороны спора могут ознакомиться с регистром Суда, чтобы получить представление о том, сколько может пройти времени до того, как их дело будет рассмотрено, а в случае арбитражного разбирательства у них будет возможность в большей степени контролировать соблюдение графика. Арбитражные суды учреждаются в каждом конкретном случае. В соответствии с Конвенцией время разбирательства определяется конкретными сроками, указанными в приложении II, и потребностями самого дела. Судебные издержки в случае разбирательства в Международном Суде будут ниже, чем в случае арбитража, поскольку Стороны арбитражного разбирательства должны платить арбитрам, в том числе расходы на проезд и другие расходы. Международный Суд проводит заседания в собственных служебных помещениях, а работающие в нем судьи получают зарплату.

3. Если стороны спора приняли оба способа урегулирования спора, указанные в пункте 2 выше, то спор может быть передан только в Международный Суд, если только стороны не договорились об ином.

Если обе стороны заявили в письменном виде, что они признают оба варианта принудительного урегулирования спора, т.е. арбитраж и Международный Суд, то приоритет отдается Международному Суду. Однако если стороны спора решили представить дело на арбитражное разбирательство, они должны однозначно заявить, что они согласны на такой вариант.

СТАТЬЯ 17 ПОДПИСАНИЕ

Настоящая Конвенция открыта для подписания в Орхусе (Дания) 25 июня 1998 года, а затем в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке до 21 декабря 1998 года государствами – членами Европейской экономической комиссии, а также государствами, имеющими консультативный статус при Европейской экономической комиссии в соответствии с пунктами 8 и 11 резолюции 36 (IV) Экономического и Социального Совета от 28 марта 1947 года, и региональными организациями экономической интеграции, созданными суверенными государствами – членами Европейской экономической комиссии, которым их государства-члены передали полномочия в отношении вопросов, регулируемых настоящей Конвенцией, включая полномочия заключать договоры, касающиеся данных вопросов.

Статья 17 устанавливает процедуру подписания Конвенции ее будущими Сторонами. Подписание той или иной конвенции играет, среди прочего, определенную роль в официальном признании согласованного текста (см. [комментарий к статье 22](#)). Подписание производится должным образом уполномоченными представителями государства или региональной организации экономической интеграции. Региональная организация экономической интеграции представляет собой организацию, созданную суверенными государствами данного региона. Для того чтобы такая организация могла стать Стороной Конвенции, ее государства-члены должны передать ей компетенцию в отношении некоторых вопросов, регулируемых настоящей Конвенцией, при этом данная организация должна быть надлежащим образом уполномочена, в соответствии с ее внутренними процедурами, подписывать, ратифицировать, принимать или утверждать Конвенцию или присоединяться к ней. В подпункте d) пункта 2 статьи

2 Конвенции конкретно указаны учреждения региональных организаций экономической интеграции, о которых говорится в статье 17, как подпадающие под определение государственного органа. ЕС – наиболее известный пример региональной организации экономической интеграции, однако аналогичные структуры возникают также и в других частях мира. Подписывая Конвенцию, ЕС, в то время именуемый Европейским сообществом, сделал заявление в порядке, предусмотренном пунктом 5 статьи 19, относительно ратификации, принятия, утверждения или присоединения (см. [приложение II](#)).

Подписание той или иной конвенции не имеет обязательной силы для потенциальной Стороны, если требуется ратификация конвенции. Однако, в соответствии с Венской конвенцией (статья 18), после подписания страной данной конвенции она обязана воздерживаться от действий, которые могли бы нанести ущерб объекту и цели конвенции. Объект и цель Орхусской конвенции изложены, в частности, в ее преамбуле и в статье 1.

После принятия Конвенции в Орхусе 25 июня 1998 года ее подписали 36 будущих Сторон. К дате завершения периода подписания, 21 декабря 1998 года, Конвенцию подписало 40 будущих Сторон (39 государств и одна региональная организация экономической интеграции). По завершении периода подписания потенциальные Стороны уже не могут подписывать Конвенцию – они должны представлять документы о присоединении (см. пункт 2 статьи 19).

СТАТЬЯ 18 ДЕПОЗИТАРИЙ

В качестве Депозитария настоящей Конвенции выступает Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

Депозитарий конвенции выполняет важные официальные функции. Он, в частности, является хранителем и источником информации о Конвенции и ее статусе (подписанные экземпляры, хранение инструментов о ратификации, принятии, утверждении или присоединении, вступлении в силу и т.д.).

Депозитарием Орхусской конвенции, как и в случае многих других договоров, является Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций. Конвенция возлагает на Генерального секретаря функции, касающиеся, в частности:

- утверждения и принятия поправок (статья 14);
- урегулирования споров (статья 16);
- вступления в силу Конвенции и выхода из нее (статьи 19 и 21); и
- хранения Конвенции (статья 22).

В настоящее время обычная практика заключается в назначении депозитарием компетентного органа либо международной организации, либо государства, при содействии которого проходили переговоры. В данном случае переговоры проходили под эгидой ЕЭК, поэтому было логично назначить Депозитарием Орхусской конвенции Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

Функции депозитария определяются самим договором. Правила обычного международного права, кодифицированные в статьях 76-80 Венской конвенции, заполняют любые имеющиеся пробелы. Как правило, функции депозитария носят международный характер, поэтому в процессе их выполнения депозитарий обязан действовать беспристрастно. Кроме того, депозитарий хранит подлинник текста договора и относящиеся к нему документы (подписи, ратификации, присоединения, оговорки, уведомления и другие сообщения). В эти функции может также входить контроль и наблюдение, когда необходимо проверить, представлены ли документы в надлежащей форме и выполнены ли условия, необходимые для вступления в силу данного инструмента. Подтверждение копий подлинных текстов, подготовка перевода текста и исправление ошибок в соответствующих документах – дополнительные функции, кодифицированные в Венской Конвенции. Если между какой-либо Стороной и депозитарием возникают разногласия по поводу выполнения им своих функций, то депозитарий должен довести этот вопрос до сведения других Сторон.

СТАТЬЯ 19

РАТИФИКАЦИЯ, ПРИНЯТИЕ, УТВЕРЖДЕНИЕ И ПРИСОЕДИНЕНИЕ

Государство будет связано условиями договора только в том случае, если оно предпринимает шаги, свидетельствующие о его согласии быть связанным этими условиями. Ратификация, принятие, утверждение и присоединение – полномочные действия, посредством которых будущая Сторона заявляет перед международным сообществом, что она считает себя связанной данным договором. В статье 19 устанавливаются некоторые критерии и процедуры для государств и региональных организаций экономической интеграции, которые желают стать Стороной Конвенции.

1. Настоящая Конвенция подлежит ратификации, принятию или утверждению подписавшими ее государствами и региональными организациями экономической интеграции.

Потенциальные Стороны, как правило, показывают свое намерение быть связанными МЭС путем сдачи депозитарию на хранение документа о ратификации, принятии или утверждении. Термины «ратификация», «принятие» и «утверждение» означают процессы, которые используются в различных странах для достижения одного и того же результата: взятие на себя страной правового обязательства подчиняться требованиям международного договора. На национальном уровне договор должен сначала пройти внутренние процедуры, определенные конституционными традициями, прежде чем он может быть ратифицирован, принят или утвержден, в зависимости от процедуры соответствующей страны. В отношении Орхусской конвенции ратификация, принятие или утверждение, как правило, входят в функцию министерства иностранных дел, которое консультируется с министерством окружающей среды. Министерство окружающей среды обычно отвечает за подготовку оценки любых изменений, которые необходимо внести во внутреннее законодательство в целях осуществления Конвенции.

В большинстве стран договор может быть ратифицирован, принят или утвержден только после согласия парламента. Процедура получения такого согласия, как правило, изложена в конституции. В некоторых случаях парламент должен принять закон, конкретно предусматривающий ратификацию, принятие и признание того или иного договора. В других случаях парламент дает «молчаливое согласие». В случае молчаливого согласия правительство лишь информирует парламент о том, что по такому-то вопросу заключено такое-то соглашение и что в этом случае специального закона об утверждении не требуется. В других случаях внутреннее законодательство потенциальной Стороны должно быть приведено в соответствие с договором на момент его ратификации, принятия или утверждения парламентом.

Решение ратифицировать, принять или утвердить предполагает, что Сторона готова осуществлять данную конвенцию. Подготовка может быть проведена путем оценки изменений, которые необходимо внести во внутреннее законодательство в связи с этой конвенцией. В ряде стран, например в Чешской Республике, были созданы официальные рабочие группы для оценки последствий ратификации Орхусской конвенции для внутреннего законодательства и политики. В Чешскую рабочую группу вошли сотрудники министерств, представители природоохранных ведомств, муниципалитетов, НПО и ученые. В Словении и Эстонии для осуществления процесса ратификации был назначен ряд сотрудников министерства окружающей среды и министерства иностранных дел. В ряде стран свою лепту в процесс ратификации внесли представители муниципалитетов, офис омбудсмана, члены парламента и представители деловых кругов.

В соответствии с Венской конвенцией, государство, подписавшее договор, но еще не ратифицировавшее его, обязано воздержаться от действий, которые могут нанести ущерб цели и объекту договора, если оно не заявляет четко о своем намерении не становиться стороной договора⁴⁷⁴.

2. Настоящая Конвенция открыта для присоединения для государств и региональных организаций экономической интеграции, указанных в статье 17, с 22 декабря 1998 года.

Когда срок, отведенный для подписания Конвенции (22 декабря 1998 года), истек, она была открыта для присоединения государств и региональных организаций экономической интеграции, которые в противном случае могли бы ее подписать. Речь в данном случае идет конкретно о государствах, которые входят в состав или обладают консультативным статусом при ЕЭК, или же о региональных организациях экономической интеграции в составе государств-членов,

как указано в статье 17. Присоединение – процесс аналогичный ратификации, который позволяет потенциальным Сторонам, которые не уложились в сроки подписания, взять на себя обязательства по Конвенции. Как и в случае ратификации, точный процесс зависит от их конституционного порядка.

3. Любое другое государство, не указанное в пункте 2 выше, которое является государством – членом Организации Объединенных Наций, может присоединиться к Конвенции с согласия Совещания Сторон.

Орхусская конвенция не ограничивается регионом ЕЭК. В пункте 3 однозначно говорится о том, что к Конвенции может присоединиться любое другое государство из любого другого региона мира, если оно является членом Организации Объединенных Наций и если Совещание Сторон не возражает против этого.

На своем втором заседании Совещание Сторон приняло решение II/9 о присоединении к Конвенции государств, не являющихся членами ЕЭК, и о продвижении принципов Конвенции в других регионах и на международном уровне. В этом решении повторяется призыв Совещания, высказанный в Луккской декларации к государствам, расположенным вне региона ЕЭК, там, где это соответствует конкретным условиям, присоединиться к Конвенции. В нем также разъясняется, что согласие Совещания Сторон, указанное в пункте 3 статьи 19, не должно толковаться как подразумевающее существенный пересмотр национальной правовой системы и административных практик всех государств, желающих присоединиться к Конвенции.

На своей третьей сессии Совещание Сторон приняло стратегический план на 2009-2014 годы (решение III/8). Задача II.4 стратегического плана: «Государства других регионов мира должны начать реально пользоваться своим правом на присоединение к Конвенции. Стороны должны активно поощрять их присоединение к ней, чтобы к 2011 году в ней участвовали Стороны, не являющиеся государствами - членами ЕЭК ООН».

На своей четвертой сессии Совещание Сторон приняло решение IV/5 о присоединении к Конвенции государств, не являющихся членами ЕЭК⁴⁷⁵. Это решение призывает еще раз государства, находящиеся вне зоны ЕЭК, присоединиться к Конвенции, оно приветствует любое выражение заинтересованности в этом шаге. В решении повторяется, что согласие Совещания Сторон не должно толковаться как подразумевающее существенный пересмотр национальной правовой системы и административной практики этих государств. Однако в решении констатируется, что в целях осуществления Конвенции необходимо будет принять минимальные и иные соответствующие меры, с тем чтобы государства, о которых идет речь, могли соблюдать свои обязательства на время вступления в силу конвенции для этого государства. Решение также предусматривает процедурные шаги для утверждения присоединения государств, не входящих в зону ЕЭК, а именно:

- (a) соответствующее не являющееся членом ЕЭК ООН государство через руководителя своего компетентного органа, в том числе, в частности, своего министерства, ведающего природоохранными вопросами или иностранными делами, или иного должным образом уполномоченного представителя уведомляет секретариат Конвенции в письменном виде о своей заинтересованности в присоединении к Конвенции;
- (b) секретариат Конвенции:
 - (i) информирует Президиум, Рабочую группу Сторон и Совещание Сторон о полученном уведомлении и о любых соответствующих сведениях, которые он сочтет необходимыми;
 - (ii) поддерживает регулярную связь в устной и письменной формах, в зависимости от необходимости, с соответствующим государством в отношении прогресса данного государства в направлении присоединения;
 - (iii) оказывает консультационную поддержку соответствующему государству по его запросу и по мере необходимости при условии наличия ресурсов; и
 - (iv) регулярно доводит до сведения Президиума и Рабочей группы Сторон информацию о таких связях и консультационной поддержке;
- (c) после завершения внутреннего процесса принятия решения соответствующее государство через министерство, ведающее иностранными делами, представляет Совещанию Сторон через Исполнительного секретаря ЕЭК ООН официальное письмо с выражением своего намерения присоединиться к Конвенции, по меньшей мере, за восемь месяцев до начала следующей сессии Совещания Сторон. Данная просьба с письменным выражением этого намерения должна сопровождаться описанием уже проделанной деятельности или деятельности, которую соответствующее государство планирует проводить в отношении присоединения к Конвенции и осуществления ее положений;
- (d) секретариат подготавливает записку, отражающую информацию, представленную соответствующим государством, для рассмотрения Рабочей группой Сторон;

(е) Соповещение Сторон на своей следующей сессии в присутствии представителя соответствующего государства рассматривает выражение намерения присоединиться к Конвенции и принимает решение о необходимости дать согласие на присоединение к Конвенции соответствующего государства.

- 4. Любая упомянутая в статье 17 организация, которая становится Стороной настоящей Конвенции, притом, что ни одно из государств – членов этой организации не является Стороной настоящей Конвенции, связана всеми обязательствами, предусмотренными настоящей Конвенцией. В случае когда одно или несколько государств-членов такой организации являются Сторонами настоящей Конвенции, данная организация и ее государства-члены принимают решение о своей соответствующей ответственности за выполнение своих обязательств по настоящей Конвенции. В таких случаях данная организация и ее государства-члены не могут одновременно пользоваться правами, предусмотренными в настоящей Конвенции.**



© shutterstock

Права и обязательства региональных организаций экономической интеграции, таких как ЕС, которые становятся Стороной Конвенции, устанавливаются пунктом 4. Здесь более важно то, что организация и государства-члены, которые также являются Сторонами Конвенции, должны решить вопрос о своих соответствующих компетенциях в отношении обязательств по Конвенции. В этом положении закрепляется понятие суверенного равенства путем исключения совпадающих прав и обязательств между соответствующими организациями и ее государствами-членами. (См. также [пункт 2 статьи 11](#) о том, как делится право голоса между региональными организациями экономической интеграции и ее членами.)

- 5. В своих документах о ратификации принятии, утверждении или присоединении региональные организации экономической интеграции, упоминаемые в статье 17, заявляют о пределах своей компетенции в вопросах, регулируемых настоящей Конвенцией. Эти организации также информируют Депозитарий о любом существенном изменении пределов своей компетенции.**

Кроме того, соответствующие компетенции региональных организаций экономической интеграции и ее государств-членов должны быть указаны в документе о ратификации, принятии, утверждении или присоединении, сданном Депозитарию на хранение данной организацией. Если произошло существенное изменение соответствующих компетенций, например, в связи с изменением договора, учреждающего данную организацию, то эта организация должна соответствующим образом информировать Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

СТАТЬЯ 20

ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ

1. Настоящая Конвенция вступает в силу на девяностый день после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

Орхусская конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года, на девяностый день после сдачи на хранение Генеральному Секретарю ООН шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

Конвенция вступает в силу для любого конкретного государства только тогда, когда государство ратифицирует, примет, утвердит ее или присоединится к ней и сдаст генеральному секретарю на хранение соответствующий документ (см. статью 19). Здесь следует подчеркнуть, что сам факт ратификации, принятия или утверждения договора потенциальной Стороной или присоединения к нему недостаточен – Депозитарию также должны быть сданы на хранение документы, подтверждающие совершение этих действий. Поскольку ратификация представляет собой внутреннюю процедуру, которая налагает на государство юридические обязательства по соблюдению требований Конвенции, то данные действия вступят в силу в международном праве, а государство станет Стороной данной Конвенции лишь в результате сдачи на хранение Депозитарию, назначенному Конвенцией, документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

2. Для целей пункта 1 выше любой документ, сданный на хранение какой-либо региональной организацией экономической интеграции, не рассматривается в качестве дополнительного к документам, сданным на хранение государствами-членами такой организации

Пункт 2 предусматривает, что при установлении даты вступления Конвенции в силу, региональная организация экономической организации не учитывается, если Сторонами Конвенции являются также ее государства-члены. Однако если государства-члены региональной организации экономической интеграции не передали ей всю компетенцию во всех вопросах, относящихся к Конвенции, то юридические последствия сдачи на хранение такого документа неясны. (См. также [комментарий к пункту 4 статьи 19](#)).

3. Для каждого государства или каждой организации, которые указаны в статье 17 и которые ратифицируют, принимают или утверждают настоящую Конвенцию или присоединяются к ней после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении, настоящая Конвенция вступает в силу на девяностый день после даты сдачи на хранение таким государством или организацией документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении.

Когда потенциальная Сторона представляет свой документ после сдачи на хранение 16-го документа, Конвенция вступает в силу для такой потенциальной Стороны на 90-й день после сдачи на хранение ее собственного документа. Например, если государство представило 17-й документ через 10 дней после представления 16-го документа, то Конвенция вступила в силу для этого государства через десять дней после ее вступления в силу для остальных 16.

СТАТЬЯ 21

ВЫХОД ИЗ КОНВЕНЦИИ

В любое время по истечении трех лет со дня вступления в силу настоящей Конвенции в отношении какой-либо Стороны эта Сторона может выйти из Конвенции путем направления письменного уведомления Депозитарию. Любой такой выход приобретает силу на девяностый день после даты получения уведомления о нем Депозитарием.

Согласно международному праву Сторона может выйти из договора либо (а) в соответствии с положениями договора, либо (b) в любое время при согласии всех Сторон после консультаций с остальными государствами, являющимися сторонами договора⁴⁷⁶. Это означает, что Сторона, желающая выйти из Орхусской Конвенции, должна либо получить согласие всех сторон на ее выход (после чего Сторона может выйти из Конвенции в любое время), либо по истечении трех лет со дня вступления Конвенции в силу в отношении данной Стороны, в соответствии со статьей 21. По истечении трех лет она может выйти в любое время при условии направления письменного уведомления Депозитарию, и выход вступает в силу для нее через девяносто дней. Это означает, что если Сторона не получит согласие всех Сторон на ее выход, то она будет связана ее обязательствами в течение минимум трех лет и 90 дней.

Внутренняя процедура принятия решения о выходе определяется конституционным порядком данной Стороны. Последствия выхода заключаются в освобождении прежней Стороны от любых будущих международных обязательств, вытекающих из Конвенции, и исключении для нее возможности пользоваться в будущем любыми международными выгодами, обусловленными Конвенцией.

СТАТЬЯ 22

АУТЕНТИЧНЫЕ ТЕКСТЫ

Подлинник настоящей Конвенции, английский, французский и русский тексты которой являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

Когда принимается окончательный проект договора, его «аутентичность» должна быть подтверждена представителем каждой потенциальной Стороны, как правило, путем подписания договора. Подтверждение аутентичности означает, что данный текст договора – это фактический текст, который был согласован участниками переговоров, и устанавливает, что каждая потенциальная Сторона, которая его подписала, согласна в принципе с его редакцией.

Статья 22 предусматривает, что три равно аутентичных текста Орхусской конвенции составлены на английском, французском и русском языках. Все аутентичные тексты Конвенции имеют одинаковую силу, и содержащиеся в ней формулировки имеют одно и то же значение в каждом тексте. Однако случаи разночтений между аутентичными языковыми вариантами могут все же возникать. Они разрешаются только путем переговоров и внесением поправки в один или более вариантов. Добавление еще одного аутентичного варианта (например, варианта текста на четвертом языке в случае данной Конвенции) повлечет за собой внесение поправки в соответствующую статью Конвенции (в данном случае в статью 22).

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшиеся, должны образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

СОВЕРШЕНО в Орхусе (Дания) двадцать пятого июня одна тысяча девятьсот девяносто восьмого года.



ПРИЛОЖЕНИЯ

Орхусская конвенция содержит два приложения. В приложении I приведен перечень видов деятельности, указанных в подпункте а) пункта 1 статьи 6, к которым Стороны обязаны применять, в соответствии с Конвенцией, принцип участия общественности в процессе принятия решений. В приложении II изложена обязательная процедура арбитражного разбирательства, которая регламентирует действия Сторон в случае передачи спора, возникшего по поводу толкования или применения Конвенции, в арбитражный суд на основании пункта 2 статьи 16.

ПРИЛОЖЕНИЕ I ПЕРЕЧЕНЬ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, УПОМЯНУТЫХ В ПУНКТЕ 1А) СТАТЬИ 6

1. Энергетика:

- нефтеперерабатывающие и газоперерабатывающие заводы;
- установки для газификации и сжижения;
- тепловые электростанции и другие установки для сжигания с подводимой тепловой мощностью 50 мегаватт (МВт) или более;
- коксовые печи;
- атомные электростанции и другие атомные реакторы, включая демонтаж или вывод из эксплуатации таких электростанций или реакторов¹ (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии делящихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 кВт постоянной тепловой нагрузки);
- установки для переработки облученного ядерного топлива;
- установки, предназначенные:
 - для производства или обогащения ядерного топлива;
 - для обработки облученного ядерного топлива или высокорadioактивных отходов;
 - для окончательного удаления облученного ядерного топлива;
- исключительно для окончательного удаления радиоактивных отходов;
- исключительно для хранения (запланированного на период более чем 10 лет) облученного ядерного топлива или радиоактивных отходов в других местах за пределами территории производственного объекта.

2. Производство и обработка металлов:

- установки для обжига или агломерации металлических руд (включая сульфидную руду);
- установки для производства передельного чугуна или стали (первичная или вторичная плавка), включая непрерывную разливку с производительностью, превышающей 2,5 т в час;
- установки для обработки черных металлов:
 - i) станы горячей прокатки с мощностью, превышающей 20 т сырой стали в час;
 - ii) кузнечные молоты, энергия которых превышает 50 кДж на молот, а потребляемая тепловая мощность превышает 20 МВт;

- iii) нанесение защитных распыленных металлических покрытий с подачей сырой стали, превышающей 2 т в час;
- литье черных металлов с производственной мощностью, превышающей 20 т в день;
- установки для:
 - i) производства нераскисленных цветных металлов из руды, концентратов или вторичных сырьевых материалов посредством металлургических, химических или электролитических процессов;
 - ii) выплавки, включая легирование, цветных металлов, в том числе рекуперированных продуктов (рафинирование, литейное производство и т.д.), с плавильной мощностью, превышающей 4 т в день для свинца и кадмия или 20 т в день для всех других металлов;
- установки для поверхностной обработки металлов и пластических материалов с использованием электролитических или химических процессов, при которых объем используемых для обработки чанов превышает 30 м³.

3. Промышленность по переработке минерального сырья:

- установки для производства цементного клинкера во вращающихся обжиговых печах с производственной мощностью, превышающей 500 т в день, или извести во вращающихся обжиговых печах с производственной мощностью, превышающей 50 т в день, или в других печах с производственной мощностью, превышающей 50 т в день;
- установки для производства асбеста и изготовления асбестосодержащих продуктов;
- установки для производства стекла, включая стекловолокно, с плавильной мощностью, превышающей 20 т в день;
- установки для плавления минеральных веществ, включая производство минеральных волокон, с плавильной мощностью, превышающей 20 т в день;
- установки для производства керамических продуктов путем обжига, в частности кровельной черепицы, кирпича, огнеупорного кирпича, керамической плитки, каменной керамики или фарфоровых изделий, с производственной мощностью, превышающей 75 т в день, и/или с мощностью обжиговых печей, превышающей 4 мЗ, и плотностью садки на обжиговую печь, превышающей 300 кг/мЗ.

4. Химическая промышленность: производство в пределах значения категорий деятельности, содержащихся в этом пункте, означает производство в промышленных масштабах с помощью химической обработки веществ или групп веществ, перечисленных в подпунктах а) - г):

а) химические установки для производства основных органических химических веществ, таких, как:

- i) простые углеводороды (линейные или циклические, насыщенные или ненасыщенные, алифатические или ароматические);
- ii) кислородсодержащие углеводороды, такие, как спирты, альдегиды, кетоны, карбоновые кислоты, сложные эфиры, ацетаты, простые эфиры, перекиси, эпоксидные смолы;
- iii) сернистые углеводороды;
- iv) азотные углеводороды, такие, как амины, амиды, соединения азота, нитросоединения или нитратные соединения, нитрилы, цианаты, изоцианаты;
- v) фосфорсодержащие углеводороды;
- vi) галогенизированные углеводороды;
- vii) органометаллические соединения;
- viii) основные пластические материалы (полимеры, синтетические волокна и волокна на базе целлюлозы);
- ix) синтетический каучук;
- x) краски и пигменты;
- xi) поверхностно-активные вещества;

б) химические установки для производства основных неорганических веществ, таких, как:

- i) газы, такие, как аммиак, хлор или хлористый водород, фтор или фтористый водород, оксиды углерода, соединения серы, оксиды азота, водород, диоксид серы, хлориды углерода;
- ii) кислоты, такие, как хромовая кислота, фтористоводородная кислота, фосфорная кислота, азотная кислота, хлористоводородная кислота, серная кислота, олеум, сернистая кислота;

- iii) щелочи, такие, как гидроокись аммония, гидроокись калия, гидроокись натрия;
 - iv) соли, такие, как хлористый аммоний, хлорноватокислый калий, углекислый калий, углекислый натрий, перборат, азотнокислое серебро;
 - v) неметаллы, оксиды металлов или другие неорганические соединения, такие, как карбид кальция, кремний, карбид кремния;
 - c) химические установки для производства фосфорных, азотных или калийных минеральных удобрений (простых или сложных удобрений);
 - d) химические установки для производства основных продуктов для растениеводства и биоцидов;
 - e) установки, на которых используются химические или биологические процессы для производства основных фармацевтических продуктов;
 - f) химические установки для производства взрывчатых веществ;
 - g) химические установки, в которых химические или биологические процессы используются для производства белковых кормовых добавок, ферментов и других белковых веществ.
5. Обработка и удаление отходов:
- установки для сжигания, рекуперации, химической обработки или захоронения опасных отходов;
 - установки для сжигания коммунально-бытовых отходов с производительностью, превышающей 3 т в час;
 - установки для удаления неопасных отходов с производительностью, превышающей 50 т в день;
 - свалки, на которые поступает более 10 т отходов в день, или с общей емкостью, превышающей 25 000 т, исключая свалки инертных отходов.
6. Установки для очистки сточных вод с производительностью, превышающей эквивалент численности населения в размере 150 000 человек.
7. Установки для очистки сточных вод с производительностью, превышающей эквивалент численности населения в размере 150 000 человек.
- a) производства целлюлозы из древесины или аналогичных волокнистых материалов;
 - b) производства бумаги и картона с производственной мощностью, превышающей 20 т в день.
8. a) Строительство железнодорожных линий дальнего сообщения и аэропортов² с длиной основной взлетно-посадочной полосы в 2 100 м или более;
- b) строительство автомагистралей и скоростных дорог³;
- c) строительство новых дорог, имеющих четыре или более полос движения, или реконструкция и/или расширение существующих дорог, имеющих две или менее полос движения, с целью создания четырех или более полос для движения там, где такая новая дорога или реконструированный и/или расширенный участок дороги будут иметь непрерывную протяженность в 10 км или более.
9. a) Внутренние водные пути и порты для внутреннего судоходства, допускающие проход судов водоизмещением более 1 350 т;
- b) торговые порты, причалы для погрузки и разгрузки, связанные с береговыми и выносными портами (за исключением причалов паромных переправ), которые могут принимать суда водоизмещением более 1 350 т.
10. Забор подземных вод или системы искусственного пополнения подземных вод с ежегодным объемом забираемой или пополняемой воды, эквивалентным или превышающим 10 млн. м³.
11. a) Работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами, при которых такая переброска направлена на предотвращение возможной нехватки воды и объем перемещаемой воды превышает 100 млн. м³/год;
- b) во всех других случаях работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами с многолетним средним потоком забора воды из бассейна, превышающим 2 000 млн. м³/год, при которых объем перебрасываемых вод превышает 5 процентов этого потока.
- В обоих случаях исключается переброска водопроводной питьевой воды.
12. Добыча нефти и природного газа в коммерческих целях, при которой извлекаемое количество превышает 500 т в день в случае нефти и 500 000 м³ в день в случае газа.

13. Плотины и другие объекты, предназначенные для удерживания или постоянного хранения воды, для которых новое или дополнительное количество задерживаемой или хранимой воды превышает 10 млн. м³.
14. Трубопроводы для транспортировки газа, нефти или химических веществ диаметром более 800 мм и протяженностью более 40 км.
15. Установки для интенсивного выращивания птицы или свиней, рассчитанные на более чем:
 - а) 40 000 мест для птицы;
 - б) 2000 мест для откормочных свиней (весом более 30 кг); или
 - с) 750 мест для свиноматок.
16. Карьеры и открытая добыча полезных ископаемых с поверхностью участка, превышающей 25 га, или добыча торфа, при которой поверхность участка превышает 150 га.
17. Строительство воздушных линий электропередачи с напряжением 220 Кв или более и протяженностью более 15 км.
18. Установки для хранения нефти, нефтехимических или химических продуктов вместимостью в 200 000 т или более.
19. Прочие виды деятельности:
 - установки для предварительной обработки (такие операции, как промывка, отбеливание, мерсеризация) или окрашивания волокна или текстиля, на которых объем обрабатываемых материалов превышает 10 т в день;
 - установки для дубления кож и шкур, на которых объем переработки превышает 12 т обработанных продуктов в день;
 - а) бойни с мощностями по переработке туш, превышающими 50 т в день;
 - б) обработка и переработка с целью производства пищевых продуктов из:
 - i) животного сырья (помимо молока) с мощностями по производству готовой продукции, превышающими 75 т в день;
 - ii) растительного сырья с производственными мощностями, превышающими 300 т готовой продукции в день (средний показатель на квартальной основе);
 - с) обработка и переработка молока, при которых количество получаемого молока превышает 200 т в день (средний показатель на ежегодной основе);
 - установки для удаления или рециркуляции туш домашних животных или отходов животноводства с перерабатывающей мощностью, превышающей 10 т в день;
 - установки для поверхностной обработки веществ, предметов или продуктов с использованием органических растворителей, в частности для отделки, печати, покрытия, обезжиривания, гидроизоляции, калибровки, окраски, очистки или пропитки, с производственной мощностью более 150 кг в час или более 200 т в год;
 - установки для производства углерода (естественного кокса) или электрографита путем сжигания или графитизации.
20. Любой вид деятельности, не охватываемый пунктами 1-19 выше, в тех случаях, когда участие общественности предусматривается в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством.
21. Положение пункта 1а статьи 6 настоящей Конвенции не применяется ни к какому из вышеупомянутых проектов, осуществляемых исключительно или в основном в целях исследований, разработки и проверки новых методов или продуктов в течение менее двух лет, если только не существует вероятности оказания ими значительного вредного воздействия на окружающую среду или здоровье.
22. Любое изменение или расширение деятельности, которое само по себе отвечает критериям/пороговым величинам, установленным в этом приложении, подпадает под действие пункта 1а статьи 6 настоящей Конвенции. Любое другое изменение или расширение деятельности подпадает под действие пункта 1b статьи 6 настоящей Конвенции.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Атомные электростанции и другие атомные реакторы перестают быть такими установками, когда все ядерное топливо и другие радиоактивно загрязненные элементы окончательно удалены с промышленной площадки установки.
- ² Для целей настоящей Конвенции “аэропорт” означает аэропорт, который соответствует определению, содержащемуся в Чикагской конвенции 1944 года, учреждающей Международную организацию гражданской авиации (Приложение 14).
- ³ Для целей настоящей Конвенции “скоростная дорога” означает дорогу, которая соответствует определению, содержащемуся в Европейском соглашении о международных автомагистралях от 15 ноября 1975 года.

В приложении I перечисляются виды деятельности, подпадающие под действие положений статьи 6 об участии общественности. Эти положения в соответствии с подпунктом а) пункта 1 статьи 6 применяются «в отношении решений по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности, перечисленных в приложении I».

Приложение I построено на основе приложений, относящихся к аналогичным положениям Директивы по оценке экологического воздействия, с изменениями, внесенными Директивой 97/11/ЕС, Конвенцией Эспо и первоначальной Директивой 96/61/ЕС о комплексном предотвращении и контроле загрязнений. Последняя из них была впоследствии заменена Директивой 2008/1/ЕС о комплексном предотвращении и контроле загрязнений (кодифицированная версия)⁴⁷⁷, которая, в свою очередь, была заменена Директивой 2010/75/EU о промышленных выбросах (о комплексном предотвращении загрязнения и контроле над ним)⁴⁷⁸.

Приложение I к Орхусской конвенции состоит из 20 разделов: 1. Энергетика; 2. Производство и обработка металлов; 3. Промышленность по переработке минерального сырья; 4. Химическая промышленность; 5. Обработка и удаление отходов; 6. Установки для очистки сточных вод; 7. Специальные промышленные установки; 8. Железнодорожные линии и аэропорты; 9. Внутренние водные пути и порты для внутреннего судоходства; 10. Забор подземных вод или системы искусственного пополнения подземных вод; 11. Работы по переброске водных ресурсов; 12. Добыча нефти и природного газа; 13. Плотины; 14. Трубопроводы для транспортировки газа; 15. Установки для интенсивного выращивания птицы или свиней; 16. Карьеры и открытая добыча полезных ископаемых; 17. Строительство воздушных линий электропередачи; 18. Установки для хранения нефти; 19. Прочие виды деятельности; 20. Любой вид деятельности, не охватываемый пунктами 1-19 выше, в тех случаях, когда участие общественности предусматривается в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством.

В приложение также включены два дополнительных нормоустанавливающих пункта и три примечания, в которых определяются термины «атомные электростанции и другие атомные реакторы», «аэропорт» и «скоростная дорога».

Многие из перечисленных видов деятельности определяют пороговые значения, выше которых положения статьи 6 будут применяться в силу подпункта а) пункта 1 статьи 6. Например, требования подпункта а) пункта 1 статьи 6 будут применяться к тепловым электростанциям и другим установкам для сжигания с подводимой тепловой мощностью 50 МВт или более (деятельность 1. Энергетика, третий абзац). Аналогичным образом, требования подпункта а) пункта 1 статьи 6 будут применяться к установкам для удаления неопасных отходов с производительностью, превышающей 50 т в день (деятельность 5. Обработка и удаление отходов, третий абзац). Во избежание сомнений, «в день» означает 24-часовой период, начиная с полуночи и заканчивая следующей полуночью.

Во время переговоров, основными источниками информации, из которых берется информация для приложения I Конвенции были приложения Директивы по ОВОС, где приводится перечень категорий проектов. В Директиве по ОВОС содержится два таких приложения. Приложения I и II, взятые вместе, можно сопоставить с точки зрения их содержания с приложением I к Орхусской конвенции. Проекты, подпадающие под действие приложения I к Директиве по ОВОС, «осуществляются при условии проведения оценки в соответствии с пунктами 5 – 10»⁴⁷⁹. В приложении I проекты по тематическим разделам не группируются. В нем лишь перечислены нефтеочистительные заводы, электростанции, удаление радиоактивных отходов, установки для доменного и мартеновского производства, установки для извлечения асбеста, химические комбинаты, автомагистрали и скоростные дороги, порты и установки по удалению отходов. В приложении II к Директиве по ОВОС перечислены проекты, которые «осуществляются при условии проведения оценки в соответствии с пунктами 5-10, если государства-члены полагают, что их параметры обуславливают необходимость такой оценки»⁴⁸⁰. В приложении II перечислены следующие группы: 1. Сельское хозяйство; 2. Горнодобывающая промышленность; 3. Сектор энергетики; 4. Обработка металлов; 5. Стекольное производство; 6. Химическая промышленность; 7. Пищевая промышленность; 8. Текстильная, кожевенная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность; 9. Производство резиновых изделий; 10. Проекты по строительству объектов инфраструктуры; и 11. Прочие проекты. Здесь мы можем обнаружить приблизительно те же группы, что и в приложении I к Орхусской конвенции, например, «энергетика» и «сектор энергетики». Другие группы в приложении I к Орхусской конвенции не значатся, например, в нем не выделена в качестве отдельной группы «пищевая промышленность». Если не учитывать эти различия, то характеристики проектов, указанных в приложениях I и II к Директиве по ОВОС и в приложении I к Орхусской конвенции, весьма похожи.

Добавление I к Конвенции Эспо (Перечень видов деятельности) можно сравнить с приложением I к Орхусской конвенции. Например, в пункте 3 статьи 2 (Общие положения) Конвенции Эспо содержится ссылка на добавление I. В этом добавлении перечислены: 1. Нефтеочистительные заводы; 2. Тепловые электростанции; 3. Установки по производству и обогащению ядерного топлива; 4. Установки для доменного и мартеновского производства; 5. Установки для извлечения асбеста; 6. Химические комбинаты; 7. Строительство автомагистралей, скоростных

дорог, железнодорожных линий и аэропортов; 8. Нефте- и газопроводы; 9. Порты для внутреннего судоходства и внутренние водные пути; 10. Установки по удалению отходов; 11. Плотины и водохранилища; 12. Забор подземных вод; 13. Производство целлюлозы и бумаги; 14. Добыча, извлечение и обогащение на месте металлических руд и угля; 15. Добыча углеводородов на континентальном шельфе; 16. Склады для хранения нефтяных, нефтехимических и химических продуктов; и 17. Вырубка леса.

Кроме того, Приложение I к Директиве о промышленных выбросах (Категории промышленной деятельности, упомянутые в статье 1) можно сравнить с приложением I к Орхусской конвенции. Статья 1 Директивы содержит ссылку на приложение I, предусматривающую, что «Цель настоящей Директивы – обеспечить комплексное предотвращение и ограничение загрязнения, обусловленного видами деятельности, перечисленными в приложении I». Это приложение к Директиве ИППС включает шесть групп деятельности. Первые пять групп: 1. Сектор энергетики; 2. Производство и обработка металлов; 3. Промышленность по переработке минерального сырья; 4. Химическая промышленность; 5. Обработка и удаление отходов – те же, что и в приложении I к Орхусской конвенции. Пункты 2 [Производство и обработка металлов] и 3 [Промышленность по переработке минерального сырья] идентичны в обоих приложениях. Пункт 4 [Химическая промышленность] практически идентичен, однако в Орхусской конвенции есть, в дополнение к тексту Директивы ИППС, пункт г) в следующей редакции: «химические установки, в которых химические или биологические процессы используются для производства белковых кормовых добавок, ферментов и других белковых веществ». Пункт 6 практически идентичен пункту 19 [Прочие виды деятельности] приложения I к Орхусской конвенции, но с небольшими различиями.

Три пункта приложения I к Орхусской конвенции следует упомянуть особо: пункты 20 - 22.

В пункт 20 приложения I включена любая деятельность, не указанная в других позициях, на которую распространяется принцип участия общественности в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством. В своих выводах по сообщению АССС/С/2009/35 (Грузия) Комитет по вопросам соблюдения отметил, что определение того, подпадает ли какой-либо вид деятельности в сферу действия пункта 20 Приложения I к Конвенции, зависит от трех элементов, а именно: (i) участие общественности; (ii) процедура ОВОС, в контексте которой происходит участие общественности; и (iii) внутреннее законодательство стран, предусматривающее процедуру ОВОС⁴⁸¹. Также отмечалось, что даже если пункт 20 Приложения I к Конвенции относится к проведению ОВОС, законодательным органом страны уже может быть предусмотрен процесс, включающий все базовые элементы ОВОС, не называясь при этом термином «ОВОС». Такой фактический процесс ОВОС также должен подпадать под сферу действия пункта 20 приложения I. Однако крайне важно определить степень, в которой фактический процесс ОВОС может квалифицироваться как процесс ОВОС, даже если он так не называется⁴⁸². Таким образом, согласно Комитету, не название, а конкретные характеристики данной процедуры определяют, должна ли она считаться процедурой ОВОС. Одной из таких характерных черт является участие общественности. Кроме того, законодательный орган страны должен стремиться к тому, чтобы данный вид деятельности соответствовал такой процедуре, включая участие общественности⁴⁸³. В этой связи, следует отметить, что в своих выводах по сообщению АССС/С/2009/37 (Беларусь), Комитет по вопросам соблюдения обнаружил, что «ОВОС» и «экспертиза» должны рассматриваться совместно как процесс принятия решений, составляющий форму процедуры ОВОС⁴⁸⁴.

Что касается пункта 21 приложения I, в совершенно особых обстоятельствах власти могут исключить участие общественности, а именно, если их решение касается деятельности, перечисленной в приложении I, которая осуществляется в рамках различных видов исследований. В этом случае основной целью деятельности должны быть именно исследования, причем продолжительность проекта не должна превышать двух лет. Если же исследовательский проект может оказать значительное неблагоприятное воздействие на окружающую среду, то статья 6 применяется автоматически. В этом случае такое положение, как можно судить, должно применяться в порядке выполнения общего обязательства, закрепленного в подпункте b) пункта 1 статьи 6, за исключением того, что в этом положении помимо окружающей среды еще упоминается и здоровье. То есть, в данном случае значительное воздействие не обязательно должно быть воздействием на окружающую среду, как указано в подпункте b) пункта 1 статьи 6, – оно может сводиться лишь к воздействию на здоровье. Эта схема аналогична той, что применялась в Директиве по ОВОС в отношении научно-исследовательских проектов.

Пункт 22 приложения I, где изменение или расширение деятельности, включенной в перечень приложения I, само соответствует критериям или ограничению, установленному в приложении по этой деятельности, предусматривает применение подпункта а) пункта 1 статьи 6. Если изменение или расширение не соответствует пороговым критериям, установленным в приложении, оно регулируется подпунктом b) пункта 1 статьи 6 Конвенции. Данный подход описан в Директиве ОВОС и фактически означает, что изменения или расширение будут подлежать предварительной оценке (скринингу).

ПРИЛОЖЕНИЕ II

АРБИТРАЖ

1. В случае передачи спора на арбитражное разбирательство в соответствии с пунктом 2 статьи 16 настоящей Конвенции сторона или стороны уведомляют секретариат о предмете арбитражного разбирательства и указывают, в частности, статьи настоящей Конвенции, относительно толкования или применения которых возник спор. Секретариат препровождает полученную информацию всем Сторонам настоящей Конвенции.
2. Арбитражный суд состоит из трех членов. Как сторона-истец или стороны-истцы, так и другая сторона или другие стороны, участвующие в споре, назначают по одному арбитру, и два назначенных таким образом арбитра по взаимному согласию назначают третьего арбитра, выполняющего функции председателя арбитражного суда. Последний не может быть гражданином одной из сторон спора и не может иметь своим обычным местом жительства территорию одной из этих сторон, не может находиться у них на службе или в каком-либо ином качестве иметь отношения к этому делу.
3. Если по истечении двух месяцев после назначения второго арбитра не назначен председатель арбитражного суда, то по просьбе любой из сторон спора Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии назначает его в течение следующих двух месяцев.
4. Если одна из сторон спора не назначает арбитра в течение двух месяцев после получения просьбы, то другая сторона может информировать об этом Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает председателя арбитражного суда в течение следующих двух месяцев. После своего назначения председатель арбитражного суда просит сторону, которая еще не назначила арбитра, сделать это в течение двух месяцев. Если она не сделает этого в течение такого срока, то председатель информирует Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает этого арбитра в течение следующих двух месяцев.
5. Арбитражный суд выносит свое решение в соответствии с международным правом и положениями настоящей Конвенции.
6. Любой арбитражный суд, учреждаемый в соответствии с положениями настоящего приложения, разрабатывает свои собственные правила процедуры.
7. Решения арбитражного суда, как по процедурным вопросам, так и по вопросам существа, принимаются большинством голосов его членов.
8. Суд может принимать все надлежащие меры для установления фактов.
9. Стороны спора оказывают содействие работе арбитражного суда и, в частности, используя все имеющиеся в их распоряжении средства:
 - a) предоставляют ему все соответствующие документы, условия и информацию;
 - b) при необходимости предоставляют ему возможность вызывать свидетелей или экспертов и заслушивать их показания.
10. Стороны спора и члены арбитражного суда соблюдают конфиденциальность любой информации, получаемой ими в конфиденциальном порядке в ходе разбирательства в арбитражном суде.
11. Арбитражный суд может по просьбе одной из сторон рекомендовать принятие временных мер защиты.
12. Если одна из сторон спора не является в арбитражный суд или не участвует в разбирательстве своего дела, другая сторона может просить суд продолжить разбирательство и вынести свое окончательное решение. Отсутствие одной из сторон в суде или неучастие одной из сторон в разбирательстве дела не является препятствием для разбирательства.
13. Арбитражный суд может заслушивать встречные иски, возникающие непосредственно из существа спора, и выносить по ним решения.
14. Если только арбитражный суд не примет иного решения, исходя из конкретных обстоятельств дела, судебные издержки, включая оплату услуг членов суда, покрываются сторонами спора поровну. Суд регистрирует все свои расходы и предоставляет сторонам спора окончательный отчет об этих расходах.

- 15. Любая Сторона настоящей Конвенции, которая имеет к предмету спора интерес правового характера и может быть затронута решением по данному делу, может принимать участие в разбирательстве с согласия суда.**
- 16. Арбитражный суд выносит свое решение в течение пяти месяцев после даты своего учреждения, если только он не сочтет необходимым продлить этот срок на период, не превышающий пяти месяцев.**
- 17. Решение арбитражного суда сопровождается объяснением причин. Это решение является окончательным и обязательным для всех сторон спора. Арбитражный суд направляет свое решение сторонам спора и секретариату. Секретариат препровождает полученную информацию всем Сторонам настоящей Конвенции.**
- 18. Любой спор, который может возникнуть между сторонами относительно толкования или выполнения решения суда, может быть передан любой из сторон в арбитражный суд, который вынес это решение, или - при невозможности воспользоваться услугами последнего - в другой суд, создаваемый с этой целью таким же образом, как и первый.**

Существуют альтернативные механизмы, такие как переговоры или посредничество, которые стороны иногда используют до арбитража или вместо него. Таким образом, арбитраж представляет собой процесс, используемый в случае, когда стороны не могут достигнуть соглашения самостоятельно и нуждаются во вмешательстве беспристрастного органа, принимающего решения.

Арбитраж – это процесс урегулирования спора на основе установления фактов и правовых нормам независимым третьим лицом или лицами, по итогам которого принимается юридически обязательное решение. Как говорилось выше, в статье 16 арбитраж указывается в качестве одного из нескольких методов урегулирования спора, предусмотренных Конвенцией. В частности, пункт 2 статьи 16 представляет Сторонам возможность выбора между арбитражем и Международным Судом в тех случаях, когда такие не имеющие обязательного характера методы, как переговоры и посредничество, оказались недостаточными для урегулирования возникшего спора. До настоящего времени еще не было споров по Конвенции, которые были бы переданы в арбитраж.

Арбитраж – это форма урегулирования споров, используемая для разрешения многих различных типов споров, как на национальном, так и на международном уровне, включая торговые споры. В течение всего XX века он использовался весьма широко для разрешения споров между государствами, международными организациями и сторонами различной национальной принадлежности, не являющимися государствами, в силу его способности анализировать и примирять различные правовые системы. Эта способность обеспечивается, прежде всего, в результате использования своего рода групповой структуры, состоящей из нескольких арбитров, избираемых отчасти из-за того, что им знакома одна или несколько правовых систем, к которым относятся стороны спора. Арбитры, которые работают в значительной мере таким же образом, как и обычный судебный орган, совещаются друг с другом в целях выяснения фактов находящегося на рассмотрении дела, определяют применимые законы, и выносят согласованное решение. Стороны, передающие дело в арбитраж, берут на себя обязательство следовать выбранной процедуре и выполнить принятое решение. В большинстве случаев это обязательство они соблюдают.

Приложение II устанавливает основу, на которой стороны могут использовать арбитраж для урегулирования спора, возникшего в связи с Конвенцией. Редакция приложения практически такая же, как и в случае других конвенций ЕЭК, включая Конвенцию о промышленных авариях и Конвенцию Эспо. На практике, обстоятельства, при которых стороны прибегают к арбитражу, сопоставимы с обстоятельствами, при которых они обратились бы и к судебным средствам правовой защиты.

Сфера применения приложения II ограничивается спорами между Сторонами Конвенции, поэтому на арбитраж с третьими сторонами, например с НПО, она не распространяется. Однако это не означает, что Стороны не могут передать на арбитражное разбирательство споры, возникшие в связи с Конвенцией, с третьими сторонами. Согласие Стороны передать спор с третьей стороной в арбитраж не нарушает положений Конвенции – в этом случае положения приложения II просто не применяются. Постоянная палата третейского суда – независимый международный орган, учрежденный в 1989 году на основании Конвенции о мирном урегулировании международных споров, регулярно занимается разрешением споров между государствами и частными сторонами и располагает особым сводом процессуальных норм, регулирующих такие дела. Также существует ряд других наборов норм, которые можно использовать в таком арбитражном разбирательстве, хотя они и не разработаны специально для целей урегулирования споров между государствами и частными сторонами, например, нормы арбитражного разбирательства Комиссии ООН о международном праве торговли. В качестве альтернативного варианта, Стороны других международных договоров, которые не признают правосубъектность третьих сторон в контексте арбитражного разбирательства, распространяют дипломатическую защиту на НПО и гражданских лиц, представляя их интересы и действуя в качестве третейского судьи от их имени.

В соответствии с пунктом 1 приложения II, после того как стороны решили передать дело в арбитраж, первое, что им необходимо сделать в порядке учреждения арбитражного суда, – это уведомить секретариат Конвенции.

Стороны должны указать предмет спора, который они желают передать в арбитраж, и статьи Конвенции, которые лежат в основе спора. С учетом акцента Конвенции на активное распространение информации, который делается в Конвенции, секретариат доводит после этого полученную информацию до сведения всех Сторон Конвенции.

Пункты 2, 3 и 4 предусматривают порядок учреждения арбитражного суда. В соответствии с пунктом 2, арбитраж состоит в общей сложности из трех человек. Если сторон спора только две, то каждая правомочна назначить по одному арбитру. Третий, который будет выполнять функции председателя суда, назначается двумя уже назначенными арбитрами. Если сторон спора более чем две, то стороны, которые занимают одинаковую позицию, назначают одного арбитра. Назначенные арбитры должны быть беспристрастными и независимыми. В принципе, они не должны представлять интересы сторон; критерием их выбора скорее является их знание правовых и культурных систем сторон в споре и их опыта в вопросе, который является предметом разногласий. Председатель суда также должен быть беспристрастным и независимым. Для того чтобы избежать даже малейшего намека на его пристрастность, он не должен быть гражданином ни той, ни другой стороны спора, не должен проживать на их территории и не иметь в прошлом связей ни с одной из сторон рассматриваемого дела.

Для того, чтобы не допустить сбоев в работе суда из-за неспособности сторон назначить требуемых арбитров, в пунктах 3 и 4 устанавливаются конкретные сроки, в течение которых они должны быть выбраны. В них также излагается процедура, которой необходимо следовать в тех случаях, когда один или более арбитров не назначены в установленный срок. Если два арбитра, выбранные сторонами, не могут назначить председателя, то тогда его назначает уполномоченный на это Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии. Если одна из сторон не может назначить арбитра, то тогда Исполнительный секретарь назначает, на основании возложенных на него полномочий, председателя, который просит сторону выбрать арбитра или, если она не может это сделать, назначает его сам в одностороннем порядке. На практике многие арбитражные суды назначаются быстрее, чем это предусмотрено законом, с тем, чтобы ускорить разбирательство, в результате чего такое вмешательство оказывается ненужным.

В приложении излагаются руководящие принципы, регулирующие правила работы суда, хотя арбитры обладают большими дискреционными полномочиями, как в правовых, так и в процедурных аспектах арбитражного процесса. Например, в пункте 5 предусматривается, что арбитражный суд выносит свое решение в соответствии с международным правом и положениями настоящей Конвенции. Совершенно очевидно, это означает, что свод норм международного права, подлежащий применению в любом арбитражном разбирательстве в соответствии с Конвенцией, будет определяться в каждом конкретном случае, однако арбитры международных споров, как правило, придерживаются подхода Постоянной палаты третейского суда и Международного Суда. Однако свод норм международного права, применимый в данном контексте, определяют сами арбитры. Правила процедуры Постоянной палаты третейского суда в связи с урегулированием споров между государствами предусматривают, что международное право состоит из: международных конвенций, международных обычаев, общих принципов права, «признанных цивилизованными нациями», и судебных и арбитражных решений, которые используются в качестве вспомогательного средства определения законности. В основе этой практики лежит аналогичный принцип Устава Международного Суда.

В соответствии с пунктом 6, арбитражный суд разрабатывает свои собственные правила процедуры. На практике, многие суды предпочитают для удобства принять или скопировать существующие правила процедуры, например, правила процедуры Постоянной палаты третейского суда, в той мере, в какой они, естественно, соответствуют данной конкретной конвенции. При необходимости, суды могут изменить существующие правила с целью привести их в соответствие с конкретной конвенцией. В случае начала арбитражных разбирательств в рамках данной Конвенции, будут, по всей вероятности, появляться и потенциальные примеры правил процедуры. Такие примеры могут принести большую пользу будущим арбитрам, поскольку им придется искать способы, позволяющие выполнить условия приложения II и, более конкретно, соблюсти требования, в соответствии с которыми принятые решения должны полностью соответствовать Конвенции. Дополнительное руководство могут предоставить альтернативные правила арбитражного разрешения споров, касающихся природных ресурсов и (или) окружающей среды, принятые Постоянным арбитражным судом в июне 2001 года.

В пункте 7 приложения уточняется, что решения арбитражного суда принимаются большинством голосов его членов. Таким образом, роль председателя ограничивается руководством работой, связанной с проведением слушаний и голосованием на совершенно равных условиях с двумя другими членами. Эта система голосования аналогична системе, используемой в других конвенциях, например, в КБР, но отличается от нее некоторыми арбитражными правилами, которые возлагают на председателя всю полноту полномочий по принятию решения в том случае, когда два других арбитра не могут договориться.

Пункт 8 предусматривает, что суд принимает все надлежащие меры для установления фактов по делу, находящемуся на рассмотрении. На практике это сводится к сбору данных и вызову свидетелей. В соответствии с пунктом 9, стороны спора обязаны оказывать содействие работе арбитражного суда, используя все имеющиеся в их распоряжении средства, включая предоставление ему всех соответствующих документов и возможности вызывать свидетелей или экспертов и заслушивать их показания. В прошлом суды считали полезным выслушивать мнения или свидетельские

показания третьих сторон, например НПО. Например, Трибунал по урегулированию споров между Ираном и Соединенными Штатами разрешал любому лицу, если оно не было стороной конкретного дела, представлять устные или письменные замечания, если они, по мнению Трибунала, могли ему оказать помощь в решении возложенной на него задачи.

Пункт 10 обязывает членов арбитражного суда соблюдать конфиденциальность любой информации, получаемой ими в конфиденциальном порядке в ходе разбирательства в арбитражном суде. Это положение распространяется не на всю получаемую информацию; речь в данном случае скорее идет об информации, которая рассматривается в качестве конфиденциальной по взаимной договоренности сторон и арбитров. Если такая договоренность не достигнута заблаговременно до представления данных, то право доступа к информации, используемой в ходе арбитражного разбирательства, охраняется условиями настоящей Конвенции. В соответствии с духом Конвенции стороны спора должны делать доступными для общественности все процессуальные действия и документы, и все распоряжения, и арбитражные решения суда вовремя и после процесса разбирательства при соглашении, сделанном в прямой форме между сторонами и арбитрами, относительно конфиденциальности этой информации.

На основании пункта 11, арбитражный суд может рекомендовать, по просьбе одной из сторон, принятие временных мер защиты. Под временными мерами защиты подразумеваются такие меры, как, например, запрещения, которые предписывают или ограничивают определенное поведение сторон спора до вынесения окончательного решения по делу. Поскольку Конвенция предусматривает, что арбитры могут лишь рекомендовать такие временные меры по просьбе одной из сторон, задача по их разработке и выдвижению вменяется в обязанность той стороны, которая обратилась с такой просьбой. Суд также ограничен в своей правоспособности гарантировать соблюдение выбранных временных мер. Поскольку в его распоряжении нет никакого механизма обеспечения соблюдения, он может лишь рекомендовать сторонам осуществить эти временные меры. Однако на практике стороны, как правило, стремятся их соблюдать, возможно, по тем соображениям, что их согласие на эти меры может благотворно повлиять на окончательное судебное решение.

В соответствии с пунктом 12, неявка одной из сторон спора в арбитражный суд или неучастие в рассмотрении своего дела, не является препятствием для разбирательства. Сторона может просить трибунал продолжить разбирательство и вынести окончательное решение без участия другой стороны. В таком случае вся процедура разбирательства от начала до конца, включая назначение арбитров и вынесение судебного решения по представленному на рассмотрение делу, возможна без участия другой стороны, так и не ответившей на направленное ей первоначальное уведомление секретариата или иным образом отказавшейся от участия.

Если сторона-ответчик намерена предъявить встречный иск против одной или нескольких сторон, возбудивших арбитражное разбирательство, то такой иск регулируется положениями пункта 13. Единственное требование в этом случае состоит в том, что встречные иски должны иметь прямое отношение к предмету первоначального спора, по которому проводится разбирательство. Если у сторон есть иск, который удовлетворяет этому требованию, то предъявление встречного иска позволит, судя по всему, ускорить разрешение вопроса, в то время как возбуждение отдельного иска потребует учреждения нового арбитражного суда и разработки новых правил процедуры.

Судебные издержки рассматриваются в пункте 14, который устанавливает, что все издержки, связанные с работой суда, покрываются сторонами спора поровну, если только арбитры не придут к заключению, что с учетом конкретных обстоятельств дела необходимо применить иную схему покрытия издержек. Помимо оплаты услуг арбитров, в приложении не уточняется, какие виды расходов могут подлежать оплате. На практике, такие расходы зачастую включают гонорар арбитров, в том числе путевые и другие расходы, расходы по оплате услуг консультантов, которые потребовались суду, путевые и другие расходы свидетелей, аренда служебного помещения для проведения слушания, оплата услуг по оказанию канцелярской помощи и любые издержки и затраты секретариата или органа по назначению арбитров (на основании данной Конвенции, Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии). Суд должен вести учет всех расходов и представить сторонам окончательный отчет обо всех произведенных затратах. В практике международного арбитражного разбирательства суды обычно распределяют расходы между сторонами в разных долях: сторона, проигравшая спор, покрывает часть или все расходы той стороны, которая выиграла дело.

В пункте 15 предусматривается механизм участия в судебном процессе дополнительных сторон, которые имеют прямой интерес к предмету спора. Если говорить более конкретно, то он дает возможность любой Стороне Конвенции участвовать в арбитражном разбирательстве и стать, таким образом, стороной процесса, при условии что она имеет к предмету спора интерес правового характера и может быть затронута решением по данному делу. Хотя интерес правового характера в Конвенции не уточняется, на практике он обычно толкуется как интерес, который может явиться основанием для возбуждения судебного разбирательства. Когда стороны вступают в судебный процесс после того, как слушание уже началось, работа суда проходит в обычном порядке. Назначать дополнительных арбитров этим сторонам не разрешается.

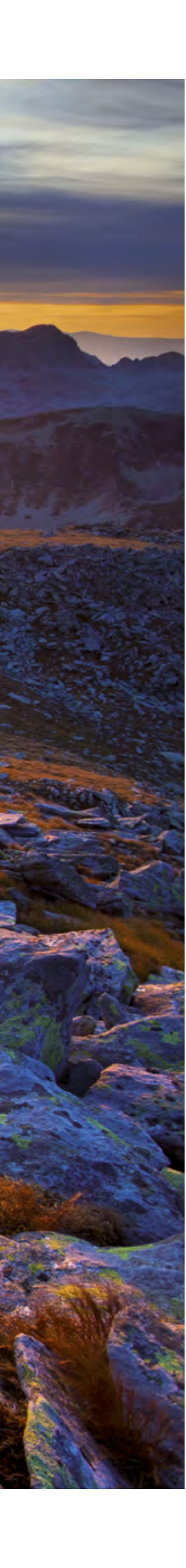
В соответствии с пунктом 16, после учреждения суда ему дается пять месяцев для вынесения своего решения. Однако если суд считает необходимым, этот срок может быть продлен еще на пять месяцев. Основания для

такого продления в приложении не уточняются, поэтому суд сам полномочен устанавливать случаи, в которых целесообразно продлить свою работу. На практике, продление может быть обусловлено целым рядом причин – от личных обстоятельств одного или нескольких судей до неспособности добиться принятия решения большинством голосов. Однако во всех случаях, когда это возможно, суды должны выносить свое решение в пятимесячный срок и использовать право на продление лишь в случае возникновения необычных или неконтролируемых обстоятельств.

В пункте 17 указывается, что вынесенное судом решение является окончательным и обязательным для всех сторон спора. Решение по данному делу должно сопровождаться изложением причин, как правило, с разъяснением фактических и правовых обстоятельств, послуживших основанием для его принятия. Принятое решение препровождается судом всем сторонам спора и секретариату Конвенции. После этого секретариат препровождает полученную информацию всем Сторонам Конвенции. Несмотря на то, что решение является обязательным лишь для сторон спора, такая система распространения позволяет Сторонам быть в курсе вопросов, связанных с реализацией Конвенции, оценивать роль арбитража в урегулировании споров, следить за тем, как арбитры толкуют конкретные положения Конвенции, и в какой-то мере вырабатывать чутье на реакцию арбитров в аналогичных случаях в будущем.

В пункте 18 рассматривается возможность возникновения спора по поводу толкования или выполнения вынесенного решения. В таких случаях стороны первоначального спора могут обратиться за помощью в суд, который вынес данное решение, или, если по какой-либо причине, первоначальный суд восстановить в прежнем составе уже невозможно, – принять меры по учреждению нового суда.





ДОБАВЛЕНИЯ

ДОБАВЛЕНИЕ I ЗАЯВЛЕНИЯ И ОГОВОРКИ ПРИ ПОДПИСАНИИ ИЛИ РАТИФИКАЦИИ

АВСТРИЯ

Заявление, сделанное при ратификации:

В соответствии с пунктом 2 статьи 16 Конвенции Республика Австрия заявляет, что принимает оба способа урегулирования споров, указанные в пункте 2, как обязательные в отношении любой стороны, принимающей обязательство касательно одного или обоих способов урегулирования споров.

ДАНИЯ

Заявление, сделанное при подписании:

Фарерские острова и Гренландия являются самоуправляющимися территориями в соответствии с Законом о самоуправлении, который, среди прочего, предусматривает, что экологические вопросы в целом и области, охватываемые Конвенцией, регулируются правом на самоопределение. Органы самоуправления как Фарерских островов, так и Гренландии имеют серьезную политическую заинтересованность в продвижении в возможной степени основных идей и принципов, воплощенных в Конвенции. Однако, поскольку Конвенция подготовлена с ориентацией на европейские страны, имеющие относительно значительное население и соответствующие административные и социальные структуры, из этого не следует, что Конвенция во всех отношениях пригодна для применения в малонаселенных и в менее разнообразных обществах Фарерских островов и Гренландии. Таким образом, полное осуществление Конвенции в этих областях может повлечь ненужную и неадекватную бюрократизацию. Власти Фарерских островов и Гренландии тщательно проанализируют этот вопрос.

Поэтому подписание Данией Конвенции необязательно означает, что ратификация ею этой Конвенции будет должным образом охватывать Фарерские острова и Гренландию.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Заявление, сделанное при подписании:

Европейское сообщество желает выразить большое удовлетворение по поводу настоящей Конвенции, являющейся важным шагом в направлении дальнейшего поощрения и повышения уровня осведомленности общественности в вопросах окружающей среды и более эффективного применения экологического законодательства в регионе ЕЭК ООН в соответствии с принципами устойчивого развития.

Полностью поддерживая цели, преследуемые Конвенцией, и полагая, что Европейское сообщество само активно вовлечено в работу по охране окружающей среды в рамках всестороннего и развивающегося законодательства, оно считает важным не только подписаться под Конвенцией от имени Сообщества, но и распространить ее, наряду с национальными органами, на свои собственные институты.

В условиях институциональной и правовой ситуации, сложившейся в Сообществе, и с учетом положений Амстердамского договора, касающегося будущего законодательства по вопросам гласности, Сообщество также заявляет, что институты Сообщества будут применять Конвенцию в рамках относящихся к ним действующих и будущих норм, регулирующих доступ к документам, и других соответствующих правовых положений Сообщества в области, охватываемой Конвенцией.

Сообщество рассмотрит вопрос о необходимости каких-либо дальнейших заявлений при ратификации Конвенции в целях ее применения к институтам Сообщества.

Заявления, сделанные при утверждении:

Заявление, сделанное Европейским сообществом в соответствии со статьей 19 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Европейское сообщество заявляет, что в соответствии с Договором об учреждении Европейского союза и, в частности, в соответствии со статьей 175 (1) данного договора оно имеет право заключать международные соглашения и выполнять обязательства по ним для достижения следующих целей:

- сохранение, защита и улучшение качества окружающей среды;
- охрана здоровья человека;
- благоразумное и рациональное использование природных ресурсов;
- обеспечение принятия мер на международном уровне для разрешения региональных или глобальных экологических проблем.

Кроме того, Европейское сообщество заявляет, что оно уже приняло несколько юридических инструментов, обязательных для его стран-членов, по выполнению положений данной Конвенции и представит Депозитарию список этих юридических инструментов с внесением корректив, по необходимости, в соответствии с пунктом 2 статьи 10 и пунктом 5 статьи 19 Конвенции. В частности, Европейское сообщество также заявляет, что данные действующие юридические инструменты не полностью охватывают выполнение обязательств по пункту 3 статьи 9 Конвенции, так как они относятся к административным и судебным процедурам оспаривания действий и бездействий частных лиц и государственных органов, не являющихся учреждениями Европейского сообщества в соответствии с подпунктом d) пункта 2 статьи 2 Конвенции и что, как следствие, его страны-члены ответственны за выполнение своих обязательств на момент утверждения Конвенции Европейским сообществом и сохраняют за собой эти обязательства до тех пор, пока Сообщество в порядке осуществления своих полномочий по Договору ЕС не примет положения законодательства Сообщества касательно выполнения этих обязательств.

Наконец, Сообщество повторно высказывает свое заявление, сделанное после подписания Конвенции о том, что учреждения Сообщества будут применять Конвенцию в рамках существующих и будущих норм о доступе к документации и другие соответствующие нормы законодательства Сообщества в области, охваченной Конвенцией.

Европейское сообщество несет ответственность за выполнение обязательств по Конвенции, охваченных действующим законодательством Сообщества.

Исполнение полномочий Сообщества по своей природе подлежит постоянному и непрерывному развитию.

Заявление Европейского сообщества относительно конкретных положений, в соответствии с Директивой 2003/4/ЕС

В отношении статьи 9 Орхусской Конвенции Европейское сообщество призывает Стороны принять во внимание положения статьи 2 (2) и статьи 6 Директивы 2003/4/ЕС Европейского Парламента и Совета от 28 января 2003 года о доступе общественности к экологической информации. Эти положения дают государствам-членам Европейского сообщества возможность в отдельных случаях и в строго установленных условиях исключать определенные учреждения и органы из норм процедуры рассмотрения в отношении решений по запросам на информацию.

Таким образом, ратификация Орхусской Конвенции Европейским сообществом охватывает любые оговорки государств-членов Европейского сообщества в той степени, в которой эта оговорка совместима со статьей 2 (2) и статьей Директивы 2003/4/ЕС.

ФИНЛЯНДИЯ

Заявления, сделанные при принятии:

1. Финляндия считает, что положения пункта 2 статьи 9 о доступе к процедуре рассмотрения не требуют их применения на этапе принятия решений относительно деятельности, по которой решение в принципе принимается Правительством и которое подтверждается или отклоняется Парламентом страны при условии, что положения пункта 2 статьи 9 применяются на последующем этапе принятия решений по виду деятельности.
2. Некоторые виды деятельности, указанные в приложении I к Конвенции, могут потребовать принятия ряда решений государственным органом или государственными органами относительно разрешения данного вида деятельности. Финляндия считает, что каждая сторона должна в рамках своего национального законодательства определить, на каком этапе в соответствии с пунктом 2 статьи 9 может быть оспорена с процессуальной или законодательной точки зрения законность какого-либо решения, действие или бездействие, подпадающего под действие статьи 6.

ФРАНЦИЯ

Заявление, сделанное при утверждении:

Интерпретирующее заявление относительно статей 4, 5 и 6 Конвенции:

Французское Правительство обеспечит контроль распространения соответствующей информации в целях охраны окружающей среды и в то же время обеспечения защиты промышленных и коммерческих тайн, ссылаясь на установленную правовую практику, применяемую во Франции.

ГЕРМАНИЯ

Заявление, сделанное при подписании

Текст Конвенции связан с целым рядом трудных вопросов, касающихся ее практического осуществления в рамках правовой системы Германии, которые не удалось окончательно разрешить в ходе периода, предусмотренного для подписания Конвенции. Эти вопросы нуждаются в тщательном изучении, в том числе в изучении законодательных последствий, до приобретения Конвенцией обязательной силы в соответствии с международным правом.

Федеративная Республика Германии полагает, что осуществление Конвенции в рамках правоприменительной системы не приведет к возникновению ситуации, которая могла бы противодействовать усилиям, направленным на дерегулирование и ускорение процедур.

НИДЕРЛАНДЫ

Заявление от 17 февраля 2010 года:

Королевство Нидерландов заявляет, что в соответствии с пунктом 2 статьи 16 Конвенции ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды, принимает оба средства урегулирования споров, указанных в данном пункте как обязательные в отношении любой стороны, принимающей один или оба способа урегулирования споров.

НОРВЕГИЯ

Заявление, сделанное при ратификации:

В соответствии с подпунктом а) пункта 2 статьи 16 Конвенции Норвегия настоящим заявляет, что она передаст спор на рассмотрение в Международный Суд.

ШВЕЦИЯ

Оговорки, сделанные при ратификации:

Швеция вносит оговорку в отношении пункта 1 статьи 9 касательно доступа к процедуре рассмотрения судом решений, принятых Парламентом, Правительством и министрами по вопросам, касающимся выдачи официальных документов.

Также вносится оговорка в отношении пункта 2 статьи 9 касательно доступа природоохранных организаций к процедуре рассмотрения судом таких решений по местным планам застройки, которые требуют проведения оценок воздействия на окружающую среду. Это также применимо к решениям о выдаче разрешений, которые принимаются Правительством в первой инстанции в соответствии, например, с Законом о природном газе (2000:599) и после обжалования в соответствии с разделом 18 Шведского экологического кодекса. Целью правительства является полное соблюдение Швецией пункта 2 статьи 9 в ближайшее время.

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

Заявление, сделанное при подписании и подтвержденное при ратификации

Соединенное Королевство понимает ссылки в статье 1 и в седьмом пункте преамбулы настоящей Конвенции на «право» каждого человека «жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния», как выражение стремления, которое полностью разделяется Соединенным Королевством. Юридические права, которые каждая Сторона обязуется гарантировать в соответствии со статьей 1, ограничены правами на доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями настоящей Конвенции.

ДОБАВЛЕНИЕ II

РЕЗОЛЮЦИИ И ДЕКЛАРАЦИИ СОВЕЩАНИЯ СТОРОН

ОРХУССКАЯ РЕЗОЛЮЦИЯ

РЕЗОЛЮЦИЯ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Принятая на Четвертой Конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Орхусе, Дания, 23-25 июня 1998 года

Мы, Стороны, подписавшие Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды,

решаем добиваться по возможности скорейшего вступления Конвенции в силу и прилагать усилия для максимального осуществления Конвенции до ее вступления в силу для продолжения сотрудничества, направленного на постепенное развитие политики и стратегий по вопросам, которые входят в сферу применения этой Конвенции,

рекомендуем учитывать при применении Конвенции до ее вступления в силу Руководящие принципы ЕЭК по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды, одобренные на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы» 25 октября 1995 года в Софии, Болгария,

подчеркиваем, что, помимо правительств, ключевую роль в осуществлении Конвенции на национальном, региональном и местном уровнях призваны играть парламенты, региональные и местные органы, а также неправительственные организации,

признаем, что Конвенция является важным элементом осуществления Повестки дня на XXI век на региональном уровне и что ее ратификация будет способствовать дальнейшему согласованию природоохранного законодательства и усилению процесса демократизации в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций,

подчеркиваем важность наращивания потенциала для обеспечения максимальной эффективности действий должностных лиц, властей и неправительственных организаций в процессе осуществления положений этой Конвенции,

призываем каждое правительство поощрять экологическое образование и осведомленность об экологических проблемах среди общественности, в частности применительно к возможностям, предоставляемым этой Конвенцией,

призываем государственных, частных и международных доноров уделять первоочередное внимание проектам, направленным на достижение целей этой Конвенции,

призываем к тесному сотрудничеству между ЕЭК, другими органами, участвующими в процессе «Окружающая среда для Европы», и другими соответствующими международными правительственными и неправительственными организациями в вопросах, связанных с этой Конвенцией, например в осуществлении национальных планов действий в области окружающей среды и национальных планов действий по оздоровлению окружающей среды,

признаем, что успешное применение Конвенции связано с выделением адекватных административных и дополнительных финансовых ресурсов для поддержки и осуществления инициатив, необходимых для достижения этой цели, и призываем правительства производить добровольные финансовые взносы для реализации этого процесса, с тем чтобы для осуществления программы деятельности Комитета ЕЭК по экологической политике в связи с Конвенцией имелись достаточные финансовые средства,

просим Комитет ЕЭК по экологической политике активно способствовать процессу ратификации Конвенции до ее вступления в силу и осуществлять контроль за ним, в частности, посредством:

- a) учреждения Совещания Сторон, подписавших Конвенцию, открытого для всех членов ЕЭК и наблюдателей, для выявления мероприятий, которые необходимо осуществить до вступления Конвенции в силу, для информирования Комитета о ходе ратификации Конвенции и для подготовки первого совещания Сторон;
- b) всестороннего учета мероприятий, определенных Совещанием Сторон, подписавших Конвенцию, в рамках программы работы Комитета и при рассмотрении Комитетом вопроса о распределении ресурсов ЕЭК, выделенных на экологические цели;
- c) поощрения правительств к внесению добровольных взносов в целях обеспечения достаточного объема ресурсов для поддержки указанных видов деятельности;

считаем, что до вступления Конвенции в силу ЕЭК и ее Исполнительному секретарю следует предоставить необходимые полномочия по надлежащему укомплектованию секретариата, а также – в рамках имеющейся бюджетной структуры – для мобилизации необходимых финансовых средств;

настоятельно призываем Стороны на своем первом совещании или как можно скорее после него определить эффективные меры для рассмотрения соблюдения положений Конвенции в соответствии с ее статьей 15;

выражаем признательность международным и неправительственным организациям, в частности экологическим организациям, за их активное и конструктивное участие в разработке Конвенции и рекомендуем разрешить им принимать в том же духе в возможной степени участие в Совещании Сторон, подписавших Конвенцию, и в проводимой в его рамках работе на основе временного применения положений пунктов 2 (с), 4 и 5 статьи 10 Конвенции;

рекомендуем разрешить неправительственным организациям принимать эффективное участие в подготовке природоохранных документов, осуществляемой другими межправительственными организациями;

признаем важность применения положений Конвенции к преднамеренному выпуску генетически измененных организмов в окружающую среду и просим Стороны продолжить на их первом совещании разработку механизма применения Конвенции посредством, в частности, уточнения ее положений, принимая во внимание опыт разработки протокола по биологической безопасности в рамках Конвенции о биологическом разнообразии;

предлагаем другим государствам-членам ЕЭК и любому другому государству, являющемуся членом Организации Объединенных Наций и/или других региональных комиссий, присоединиться к этой Конвенции.

призываем другие международные организации, включая другие региональные комиссии и органы Организации Объединенных Наций, разработать соответствующие механизмы, связанные с доступом к информации, участием общественности в процессе принятия решений и доступом к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, опираясь при необходимости на Конвенцию, и принять другие такие меры, которые могут оказаться целесообразными для достижения ее целей.

ЛУККСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ,

принятая на первой сессии Совещания Сторон Конвенции, проведенной в Лукке, Италия, 21-23 октября 2002 года

Мы, министры и главы делегаций Сторон Конвенции, участников, подписавших Конвенцию, и других государств, парламентарии, представители гражданского общества и, в частности, неправительственных организаций, содействующих охране окружающей среды, из стран региона ЕЭК и стран, лежащих за его пределами, собравшись на первое совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), заявляем следующее:

I. УСТАНОВЛЕНИЕ ПАРТНЕРСКИХ СВЯЗЕЙ В ИНТЕРЕСАХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

1. Привлечение общественности жизненно важно для построения будущего, устойчивого с точки зрения окружающей среды. Правительства не в состоянии самостоятельно разрешить крупные экологические проблемы нашего времени. Лишь посредством построения партнерских отношений с хорошо информированным и облеченным полномочиями гражданским обществом и внутри такого гражданского общества на основе благого управления и соблюдения прав человека может быть найден ответ на этот вызов.

2. Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию являются основополагающими элементами **благого управления** на всех уровнях и существенно необходимы для обеспечения устойчивости. Они требуются для функционирования современных демократических систем, которые реагируют на потребности общественности и обеспечивают соблюдение прав человека и законности. Эти элементы цементируют и поддерживают представительную демократию.

3. Мы отмечаем, что Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию признала важность Принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии, но мы также отмечаем необходимость дальнейшего развития конкретных действий. Мы будем продолжать способствовать развитию инициатив по всему миру. Такая помощь может быть политической, финансовой или технической и могла бы включать обмен опытом, приобретенным в ходе процесса осуществления Орхусской конвенции, и наилучшую практику, разработанную в регионе ЕЭК ООН.

II. ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ - ПРОРЫВ В ДЕМОКРАТИИ, ОСНОВАННОЙ НА УЧАСТИИ

4. Как заявил Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций г-н Кофи Аннан, Орхусская конвенция представляет собой самое яркое достижение **экологической демократии** среди всех инициатив, предпринятых под эгидой Организации Объединенных Наций. Она представляет собой важный шаг вперед в развитии международного права. Мы выражаем удовлетворение в связи с тем, что Конвенция вступила в силу в течение относительно короткого периода времени, и в то же время признаем значительные трудности, которые предстоит преодолеть в будущем в процессе обеспечения ее полного и широкого осуществления. Мы отмечаем, что, среди прочих, неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды, выразили свое желание и далее совершенствоваться и развивать Конвенцию.

5. Орхусская конвенция является **новым типом экологического соглашения**. В ней признаются наши обязательства перед нынешним и будущими поколениями. Она наделяет правами отдельных членов общества безотносительно к их национальной принадлежности, гражданства или местожительства. Она признает ключевую роль активной и хорошо информированной общественности в деле обеспечения устойчивого развития в условиях здоровой окружающей среды. Посредством стремления гарантировать права общественности на доступ к информации, на участие в процессе принятия решений и на доступ к правосудию в сфере окружающей среды она затрагивает осязаемым и конкретным образом отношения между правительствами и отдельными лицами. Поэтому Конвенция - нечто большее, чем природоохранное соглашение; это соглашение, затрагивающее основополагающие аспекты прав человека и демократии, в том числе вопросы транспарентности деятельности правительств, их отзывчивости и отчетности перед обществом.

6. Мы признаем тесную взаимосвязь **между правами человека** и защитой окружающей среды. Посредством провозглашенной цели содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния, Конвенция отражает эту взаимосвязь.

III. АКТИВИЗАЦИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНВЕНЦИИ

7. Мы приветствуем ускоренное продвижение ратификации Конвенции, которое привело к ее быстрому вступлению в силу, и выражаем свою решимость обеспечить сохранение поступательного движения в ее осуществлении и дальнейшем совершенствовании.

8. Мы признаем, что осуществление и соблюдение Сторонами их обязательств по Конвенции составляют суть вопроса об успехе Конвенции.

9. Мы настоятельно призываем все **государства, подписавшие Конвенцию**, которые еще не ратифицировали ее, сделать это как можно скорее, ввести в действие полный набор законодательных актов, посвященных вопросам осуществления, а также процедуры и механизмы для осуществления конкретных положений Конвенции и тем временем стремиться максимально широко применять положения Конвенции.

10. Мы призываем другие страны способствовать продвижению принципов Конвенции с целью установления эквивалентных прав на участие для общественности и, по возможности, участвовать в проводимых в ее рамках процессах.

11. Мы призываем все государства - члены ЕЭК ООН, не подписавшие Конвенцию или не являющиеся ее Сторонами, но желающие присоединиться к Конвенции, сделать это как можно скорее.

12. Мы считаем, что Конвенцию следует осуществлять таким образом, чтобы общественность могла эффективно **пользоваться правами**, которые эта Конвенция стремится гарантировать, в том числе посредством устранения практических препятствий, таких как стоимостные барьеры и длительные процедуры.

13. Мы призываем каждую Сторону рассмотреть возможность продвижения вперед в предоставлении доступа к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию дальше, чем это требуется согласно Конвенции, отмечая, что Конвенция устанавливает **минимальные требования**.

14. Мы подчеркиваем важность разработки эффективных средств обеспечения общественности доступа к информации и активного ее распространения среди общественности и призываем Стороны расширять распространение информации в электронной форме.

15. **Гражданское общество** и его участники, в том числе неправительственные организации, частный сектор и средства массовой информации могут сыграть чрезвычайно важную роль в осуществлении, пропаганде и дальнейшем совершенствовании Орхусской конвенции. Их знания и опыт необходимы для того, “чтобы Орхусская конвенция принесла плоды”.

16. Мы горячо приветствуем активное участие неправительственных организаций, в частности **экологических организаций**, в деле оказания поддержки осуществлению Конвенции как на национальном, так и на международном уровне и настоятельно призываем доноров поддержать продолжение этого участия надлежащим финансированием.

17. Мы также приветствуем активную вовлеченность межправительственных организаций, а также организаций, имеющих международный характер, в деятельность, облегчающую осуществление Конвенции.

18. Существует потребность в повышении **уровня осведомленности общественности** относительно Конвенции, поощрении общественности в осуществлении прав, которыми ее наделяет Конвенция, и охвате отдельных представителей общественности, включая тех, кто не входит ни в какие организации.

19. Государственные органы и лица, принимающие решения на всех уровнях и во всех отраслях, а также работники судебной системы и законодатели должны быть полностью осведомлены об обязательствах, возникающих в силу Конвенции.

20. Эффективное осуществление положений Конвенции предъявляет значительные требования ко многим из Сторон. Мы призываем Стороны, в случае необходимости, обращаться к имеющимся механизмам, созданным в целях оказания содействия, таким как **служба создания потенциала и координационный механизм**, для преодоления препятствий на пути полного осуществления Конвенции.

21. Успешному осуществлению Конвенции может способствовать наличие достаточных финансовых ресурсов во всех странах. Хотя главная ответственность за осуществление лежит на самих национальных правительствах, важно обеспечить **финансовое и техническое содействие странам с переходной экономикой**, в особенности на ранних этапах, чтобы помочь им реализовать обязательства, вытекающие из Конвенции. Поэтому мы призываем государства-доноры, а также частных и международных доноров уделить первоочередное внимание финансированию деятельности, связанной с осуществлением Конвенции.

22. Мы считаем, что финансовую базу Конвенции следует расширить и что следует обеспечить **стабильное и предсказуемое финансирование** деятельности, которая должна осуществляться согласно Конвенции. Мы приветствуем введение финансовых условий, основанных на долевом участии в качестве первого шага по удовлетворению этой потребности и настоятельно призываем Стороны и тех, кто может это сделать, внести свой вклад в финансирование осуществления Конвенции на таких условиях.

23. В целях обеспечения эффективного и своевременного осуществления Конвенции мы соглашаемся с необходимостью учреждения надлежащей **системы отчетности** и эффективного **механизма соблюдения**, в том числе при участии общественности.

IV. ДАЛЬНЕЙШАЯ РАБОТА ПО КЛЮЧЕВЫМ ТЕМАМ

24. Мы считаем, что **регистры выбросов и переноса загрязнителей** обеспечивают мощный механизм для повышения отчетности корпораций, уменьшения загрязнения и способствуют устойчивому развитию. Поэтому мы будем проводить работу, направленную на принятие эффективного протокола на Киевской конференции министров и его осуществление и, при необходимости, его дальнейшее развитие с целью внедрения эффективных систем РВПЗ.

25. Мы признаем, что подписавшие Конвенцию участники указали, среди прочего, на потребность в более точных положениях, касающихся **генетически измененных организмов**. В качестве первого шага в направлении удовлетворения этой потребности Стороны намереваются принять и применять руководящие принципы. Они также намереваются продолжать работу, в том числе по вариантам юридически обязательного подхода, по совершенствованию применения Конвенции в этой области, результаты которой следует рассмотреть на предмет принятия, при необходимости, на втором совещании Сторон.

26. **Доступ к правосудию**, предусмотренный в Конвенции, необходим как для того, чтобы обеспечить права на доступ к информации и участие общественности, о которых идет речь в Конвенции, и - в более общем плане - для того, чтобы позволить общественности в более полной мере играть роль в поддержке применения экологического права. Необходимы дальнейшие меры по поддержке Сторон в преодолении практических барьеров на пути обеспечения эффективного доступа к правосудию, в том числе посредством изучения надлежащей практики, обмена опытом и разработки информационных материалов и рекомендаций для соответствующих групп населения, на которые направлена такая деятельность.

27. В свете продолжающейся революции в **электронной информационной технологии** необходимо активно и внимательно следить за развитием средств электронного обмена информацией, с тем чтобы обеспечить положение, при котором деятельность во исполнение Конвенции будет постоянно идти в ногу с последними достижениями, а

также чтобы способствовать преодолению “цифрового разрыва”. Мы внесем свой соответствующий вклад в работу Всемирной конференции на высшем уровне по вопросам информационного общества.

28. Мы признаем необходимость того, чтобы принципы Орхусской конвенции нашли надлежащее отражение в проекте протокола о стратегической экологической оценке к принятой в Эспо Конвенции, который, как ожидается, будет принят на Конференции министров в Киеве. Мы также признаем необходимость того, чтобы в свете содержания нового протокола состоялось рассмотрение вопроса о том, требуется ли согласно Орхусской конвенции проведение дальнейшей работы по вопросу об **участии общественности в принятии стратегических решений**

V. УКРЕПЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

29. Орхусская конвенция является продуктом процесса **“Окружающая среда для Европы”**. Мы признаем потребность в сохранении тесных связей с этим процессом и намерены внести соответствующий вклад в работу пятой Конференции министров “Окружающая среда для Европы” (Киев, май 2003 года).

30. На постоянной основе следует укреплять сотрудничество между органами Орхусской конвенции и органами других **многосторонних природоохранных соглашений**, в том числе природоохранных документов ЕЭК, для того чтобы распространить принципы Конвенции на все области политики в области окружающей среды.

31. Мы признаем потребность в обеспечении указаний для Сторон относительно содействия применению принципов Конвенции в **международных процессах принятия решений по экологическим вопросам** и в рамках **международных организаций по вопросам, относящимся к окружающей среде**, и поэтому мы рекомендуем рассмотреть возможность разработки руководящих принципов по этому вопросу для принятия, при необходимости, на будущем совещании Сторон.

32. Мы призываем **другие регионы и международные организации** разработать соответствующие соглашения и мероприятия, касающиеся доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В случае обращения к нам с соответствующими просьбами мы будем стремиться оказывать поддержку инициативам, направленным на применение принципов, содержащихся в Орхусской конвенции, включая разработку глобальных и/или региональных руководящих принципов или других документов, содействующих доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и ее доступу к правосудию.

33. Мы отмечаем, что там, где это соответствует конкретным условиям, **государства, расположенные вне региона ЕЭК**, могут пожелать присоединиться к Конвенции. Мы считаем, что участие таких государств могло бы оказаться взаимовыгодным и обогатить процессы, развивающиеся согласно Конвенции, и поэтому мы были бы готовы в целом поддержать их присоединение. Мы также отмечаем, что План осуществления, согласованный на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, содержит обязательство обеспечить доступ к экологической информации и судебным и административным процедурам по экологическим вопросам, а также участие общественности в принятии решений.

VI. ВЫВОД

34. Мы приветствуем **созидательный настрой** и тесное сотрудничество участников, что было и остается характерным для процессов, связанных с Орхусской конвенцией, и выражаем свою твердую надежду, что так будет и впредь.

АЛМАТИНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ,

принятая на второй сессии Совещания Сторон Конвенции, проходившей в Алматы, Казахстан, 25-27 мая 2005 года

Мы, министры и главы делегаций Сторон Конвенции, участников, подписавших Конвенцию, и других государств, парламентарии и представители гражданского общества, в частности неправительственных организаций, содействующих охране окружающей среды, из стран региона ЕЭК ООН и вне его, собравшиеся на втором совещании Сторон Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, заявляем следующее:

1. В период после нашего первого совещания, состоявшегося в Лукке (Италия), Орхусская конвенция получает все более широкую поддержку в регионе ЕЭК ООН. С момента ее вступления в силу в 2001 году число Сторон, к которым теперь относится Европейское сообщество, более чем удвоилось. Многие государства готовятся ратифицировать Конвенцию или присоединиться к ней, и все большее число государств, как подписавших, так и не подписавших Конвенцию, прилагают усилия для реализации ее принципов и положений в своем внутригосударственном праве, укрепляя тем самым защиту экологических прав граждан и экологической демократии во всем регионе.

I. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

2. Конвенция является беспрецедентным документом международного права окружающей среды, представляющим собой значительный шаг вперед в плане как охраны окружающей среды, так и упрочения демократии. Собравшись сегодня в Алматы, мы подтверждаем наше обязательство продолжать содействовать как охране окружающей среды, так и демократическому управлению посредством соблюдения Орхусской конвенции, ее осуществления и по возможности и при необходимости дальнейшего развития в качестве инструмента, позволяющего государственным органам и гражданам выполнять их индивидуальные и коллективные обязанности по охране и улучшению качества окружающей среды в интересах благополучия и благосостояния нынешнего и будущего поколений.

3. Конвенция отражает важную связь между правами человека и охраной окружающей среды. Эта связь признается не только в регионе ЕЭК ООН, но также и в других регионах мира, в работе многих международных организаций и в практике правозащитных органов. Мы приветствуем эти изменения и призываем Совет Европы и Комиссию Организации Объединенных Наций по правам человека продолжить их текущую работу по вопросу о связи между охраной окружающей среды и правами человека. Укрепление демократии, принципа господства права и защиты прав человека имеет первостепенное значение, как это недавно было подтверждено главами государств и правительств государств-членов Совета Европы в Варшавской декларации и Плане действий (16-17 мая 2005 года). Мы приветствуем, в частности, их призыв к сотрудничеству между Советом Европы и Организацией Объединенных Наций в интересах обеспечения права каждого жить в условиях здоровой окружающей среды.

4. Наша долгосрочная стратегическая цель заключается в обеспечении пользования правами экологической демократии для улучшения состояния окружающей среды и поощрения устойчивого развития в рамках всего общеевропейского региона и за его пределами. Мы считаем своей задачей укрепление прав общественности на доступ к информации, участие в процессе принятия решений и получение доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды во всем регионе ЕЭК ООН посредством содействия более эффективному осуществлению Конвенции все большим числом Сторон, путем поощрения государств, которые пока еще не могут стать Сторонами Конвенции, к принятию мер по участию в орхусском процессе и осуществлению принципов Конвенции, а также посредством дальнейшего развития Конвенции по мере необходимости в тех случаях, когда подобные действия могут с успехом способствовать достижению ее цели.

5. Мы рекомендуем каждой из Сторон рассмотреть возможность осуществления дальнейших мер по обеспечению доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию в дополнение к тем минимальным требованиям, которые закреплены в Конвенции. Мы также настоятельно призываем Стороны воздерживаться от принятия любых мер, которые могут ограничить существующие права на доступ к информации, участие общественности в принятии решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, даже если подобные меры и не приведут к какому-либо нарушению Конвенции.

II. ОТ ЛУККИ К АЛМАТЫ: ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ КОНВЕНЦИИ

6. В Лукке мы поручили органам Конвенции продолжить работу по целому ряду тем. Мы приветствуем результаты, которые были достигнуты по большинству из этих тем, что отражает серьезный прогресс.

7. Принятие два года назад Киевского протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей стало особенно важным шагом вперед. Вступление в силу Протокола, по всей видимости, будет способствовать улучшению корпоративной отчетности, уменьшению загрязнения и поощрению устойчивого развития. Мы настоятельно призываем всех участников, подписавших Конвенцию, ускорить проводимые ими внутренние процедуры в целях ратификации Протокола к концу 2007 года, а также принять законодательство об осуществлении Протокола, административные процедуры и механизмы для оперативного составления регистров выбросов и переноса загрязнителей в соответствии с положениями Протокола.

8. Что касается генетически измененных организмов, то принятие Луккских руководящих принципов по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, связанным с генетически измененными организмами, стало первым шагом к удовлетворению потребности в выработке более точных положений, на которые указывали подписавшие Конвенцию участники при ее принятии в Орхусе, Дания. Еще одним важным шагом вперед является принятие Алматинской поправки. Мы считаем, что эта поправка, которая улучшает Конвенцию, является особенно важным итогом этого совещания. Мы призываем Стороны безотлагательно ратифицировать эту поправку и как можно скорее приступить к ее осуществлению, не дожидаясь ее официального вступления в силу.

9. Другим важнейшим итогом этого совещания стало Алматинское руководство. Оно будет направлять нашу работу по применению Орхусских принципов в международной деятельности по принятию решений. Мы признаем важность дальнейших консультаций по Руководству и выражаем надежду на то, что они дадут толчок другим процессам обеспечения рационального природопользования в рамках региональных и глобальных форумов.

10. Мы приветствуем успешное введение в действие Орхусского информационно-координационного механизма по поощрению экологической демократии и принятие ряда практических рекомендаций по дальнейшему содействию более широкому использованию электронных средств информации в качестве эффективного инструмента для осуществления положений Конвенции о распространении экологической информации. Мы призываем все Стороны, подписавших Конвенцию участников и другие государства, а также международные, региональные и неправительственные организации, академические и иные научно-исследовательские институты

и других представителей общественности представлять соответствующую информацию для включения в информационно-координационный механизм, пользоваться этим важным информационным ресурсом и содействовать осуществлению наших рекомендаций по электронным средствам информации.

11. В Лукке мы согласились с необходимостью дальнейших мер по поддержке Сторон в обеспечении эффективного доступа к правосудию. Мы выявили основные препятствия и сделали первые шаги для их преодоления. Мы приветствуем создание целевой группы с участием представителей юридических профессий и других заинтересованных сторон.

III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И СОБЛЮДЕНИЕ КАК ПРИОРИТЕТНЫЕ ЗАДАЧИ

12. Продвижение Орхусской конвенции и Киевского протокола, их осуществление и соблюдение является нашей ближайшей приоритетной задачей.

13. Мы настоятельно призываем всех, кто подписал Конвенцию, но еще не ратифицировал ее, сделать это в кратчайшие сроки и все государства - члены ЕЭК ООН, которые не подписали Конвенцию, осуществлять сотрудничество с нами и рассмотреть возможность присоединения к ней. Мы призываем эти государства принять необходимое законодательство, процедуры и механизмы для осуществления различных положений Конвенции и тем временем стремиться применять их в максимально возможной степени.

14. Осуществление и соблюдение Сторонами своих обязательств по Конвенции по-прежнему имеют важнейшее значение для ее успешной реализации. В этой связи мы приветствуем тот факт, что сейчас полностью вступила в действие уникальная система рассмотрения соблюдения Конвенции, которая была создана в соответствии с решением I/7 Совещания Сторон. Мы высоко ценим работу Комитета по вопросам соблюдения, обязуемся в полной мере учитывать его рекомендации и призываем соответствующие Стороны обеспечить полное выполнение мер, согласованных на основе этих рекомендаций.

15. Осуществление Конвенции необходимо также постоянно и эффективно контролировать. С этой целью мы намерены пересмотреть и, в случае необходимости, усовершенствовать с учетом накопленного опыта механизм отчетности по Конвенции; разработать адекватную систему представления отчетности по Протоколу; использовать информационно-координационный механизм для получения других источников информации об осуществлении и пересмотреть методологии оценки хода осуществления, включая при необходимости соответствующие показатели.

16. Проблемы, связанные с несоблюдением, необходимо и впредь решать с помощью информирования, оказания поддержки и подготовки рекомендаций; посредством применения существующего механизма рассмотрения соблюдения с поощрением более широкой осведомленности о его существовании; а также с помощью разработки надлежащего механизма соблюдения Протокола на основе опыта использования механизма соблюдения Конвенции и других механизмов соблюдения.

17. Для поощрения осуществления потребуется приложить дополнительные усилия по наращиванию потенциала, направленные на учет установленных потребностей конкретных стран или групп стран или ориентированные на конкретные темы либо профессиональные целевые группы, а также давать рекомендации и оказывать поддержку в целях осуществления. Мы ожидаем, что режим отчетности и механизм соблюдения обеспечат важный источник информации, который следует использовать в качестве основы для определения конкретных приоритетных задач по наращиванию потенциала с учетом соответствующих потребностей и возможностей государственных органов, профессиональных юристов и гражданского общества в соответствующих странах или группах стран.

18. Мы признаем важные задачи, которые предстоит решать государственным органам в ходе осуществления Конвенции, и необходимость их обеспечения соразмерным объемом ресурсов с тем, чтобы они имели возможность эффективно выполнять свои обязательства. Мы приветствуем инициативы тех стран, которые подготовили национальные обзорные материалы, стратегии и планы действий для оценки и укрепления своего потенциала, относящегося к Конвенции. Мы также приветствуем деятельность международных и региональных организаций по укреплению потенциала национальных органов и других заинтересованных сторон по осуществлению Конвенции и предлагаем донорам оказать дополнительную поддержку этой деятельности. Мы признаем важность демократического процесса принятия связанных с Конвенцией решений, в частности, для стран с переходной экономикой, а также важность субрегионального сотрудничества, в том числе по трансграничным вопросам. Мы приветствуем и поддерживаем инициативы и предложения по укреплению субрегионального сотрудничества в интересах осуществления Конвенции, например в Центральной Азии.

19. Мы призываем общественность в полной мере использовать свои права, предусматриваемые Конвенцией, и признать роль, которую все партнеры в гражданском обществе должны играть в процессе ее эффективного осуществления. В частности, мы приветствуем важный вклад, который неправительственные организации могут внести в успешное достижение целей Конвенции, и призываем правительства и другие стороны, которые могут сделать это, оказывать соответствующую поддержку, включая финансовую помощь, таким организациям.

20. Важнейшее значение для эффективного осуществления Конвенции и Протокола к ней будут также иметь поощрение экологического образования и укрепление механизмов гражданского общества. Меры, принимаемые в целях осуществления Стратегии ЕЭК ООН для образования в интересах устойчивого развития и Десятилетия образования Организации Объединенных Наций в интересах устойчивого развития (2005-2014 годы), а также усилия государственных органов и организаций гражданского общества, направленные на повышение уровня

информированности о состоянии окружающей среды в целом, помогут общественности более эффективно пользоваться ее правами, закрепленными в Конвенции.

IV. НАШЕ ВИДЕНИЕ БУДУЩЕГО

21. Что касается будущей деятельности в рамках Конвенции, то мы подчеркиваем важность принятой на проходившей в Киеве в мае 2003 года пятой Конференции "Окружающая среда для Европы" Декларации министров окружающей среды, в которой они предлагают уделять больше внимания соблюдению и выполнению на национальном уровне имеющих обязательную силу документов об охране окружающей среды в регионе ЕЭК ООН, а также сконцентрировать большие усилия на странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Признавая необходимость дальнейшей работы по конкретным темам, касающимся применения принципов Конвенции, мы подчеркиваем, что поощрение осуществления и соблюдения Орхусской конвенции и Киевского протокола являются нашей ближайшей приоритетной задачей. В этой связи мы подчеркиваем основополагающее значение обмена знаниями и опытом по охватываемым Конвенцией вопросам и их передачи, а также поиска синергизма и сфер сотрудничества в деле практического применения Конвенции как в регионе ЕЭК ООН, так и в более широком глобальном контексте.

22. Нас вдохновляет то, что Конвенция вызывает живой интерес и находит поддержку у самых разных организаций и учреждений в регионе ЕЭК ООН и за его пределами. Поощрение процесса координации усилий и укрепления потенциала всех заинтересованных партнеров, основной вклад в который вносят региональные экологические центры, может породить существенный синергизм и обеспечить значительные ресурсы для осуществления Конвенции. Кроме того, одной из наших приоритетных задач в течение следующих нескольких лет будут обмен опытом и выявление источников синергизма и областей сотрудничества с другими конвенциями ЕЭК ООН, а также с другими региональными, субрегиональными и глобальными многосторонними природоохранными соглашениями такими, как Картахенский протокол по биобезопасности, в целях максимального повышения их совокупной эффективности в нашем регионе.

23. Утверждение Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции, принятой в Эспо, внесло вклад в процесс осуществления статьи 7 Орхусской конвенции. Однако мы признаем необходимость дальнейшей работы для прояснения того, каким образом следует в других контекстах, связанных с окружающей средой, организовывать участие общественности в процессе принятия решений по планам, программам и, по возможности, политике.

24. Мы подтверждаем наше предложение заинтересованным государствам, в том числе государствам, расположенным вне региона ЕЭК ООН, присоединиться к Конвенции и/или Протоколу. Мы полагаем, что привлечение таких государств может принести взаимную пользу, придав новую ценность деятельности по Конвенции и Протоколу к ней и подтвердив глобальную актуальность закрепленных в них стандартов, а также даст новый импульс осуществлению во всем мире Принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. В этой связи мы также призываем Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде продолжить ее деятельность в области доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. При необходимости и в пределах имеющихся ресурсов мы готовы поддержать в других регионах и форумах инициативы, направленные на осуществление принципов, закрепленных в Орхусской конвенции, и на установление более четких связей между различными инициативами по укреплению экологической демократии во всем мире.

25. Важнейшее значение по-прежнему имеет обеспечение адекватного финансирования деятельности по Конвенции. Поэтому мы призываем все Стороны, подписавших Конвенцию участников и другие заинтересованные государства, а также других потенциальных доноров производить добровольные финансовые взносы для поддержки осуществления программы работы по Конвенции и связанных с ней мероприятий. В то же время мы продолжим по мере необходимости изучать и прорабатывать один или несколько вариантов стабильных и предсказуемых механизмов финансирования на основе соответствующей шкалы взносов.

26. На нашем третьем совещании мы намереваемся принять долгосрочный стратегический план, который охватывал бы следующий пятилетний период и переводил бы наши коллективные устремления и приоритеты в практическую плоскость.

27. Мы выражаем нашу признательность и благодарность правительству Казахстана за организацию второго совещания Сторон.

РИЖСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ,

принятая на третьей сессии Совещания Сторон Конвенции, состоявшейся 11-13 июня 2008 года в Риге

Мы, министры и главы делегаций Сторон и Сигнатариев Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции), вместе с представителями других государств, международных, региональных и неправительственных

организаций, парламентариями и другими представителями гражданского общества из региона ЕЭК ООН и вне его, собравшись здесь, в Риге, на третьей сессии Совещания Сторон,

постановляем следующее:

1. Мы подтверждаем нашу веру в важность Орхусской конвенции как уникального по своей эффективности международно-правового документа, содействующего развитию экологической демократии; укрепляющего связи между защитой, охраной и улучшением окружающей среды и правами человека; и тем самым способствующего устойчивому и экологически безопасному развитию.
2. Мы приветствуем увеличение числа государств, которые ратифицировали, утвердили, приняли Конвенцию или присоединились к ней после нашего предыдущего совещания, и призываем другие государства как в регионе ЕЭК ООН, так и за его пределами, как можно скорее ратифицировать, утвердить, принять Конвенцию или присоединиться к ней.
3. Мы приветствуем далее реальный и ощутимый прогресс, достигнутый многими Сторонами в деле осуществления Конвенции, как это отражено, в частности, в национальных докладах об осуществлении. Во многих странах на территории всей Европы и Центральной Азии правительства приняли законы и совершенствуют практику с целью ее приведения в соответствие с требованиями Конвенции. Мы считаем это крупным достижением.
4. Мы, однако, отмечаем, что, в значительном числе стран по-прежнему сохраняются крупные проблемы в отношении полномасштабного осуществления Конвенции. Национальные доклады об осуществлении, выводы Комитета по вопросам соблюдения и итоги различных рабочих совещаний, семинаров и обследований свидетельствуют о том, что к числу этих проблем относятся, в частности, следующие:
 - (a) необходимость в создании надлежащих законодательных, регламентирующих или административных структур и в разработке подробных процедур;
 - b) необходимость в сокращении разрыва между правовыми, регламентирующими и административными требованиями и фактической практикой на местах;
 - c) необходимость в эффективном осуществлении положений Конвенции в трансграничном контексте;
 - d) необходимость во взятии на себя государственными органами власти ответственности за качество и уровень участия общественности, в том числе в тех случаях, когда разработчикам поручено организовать процесс участия общественности;
 - e) необходимость в обеспечении надлежащих уровней обсуждения и обратной связи в ходе участия общественности, в том числе при организации консультаций с использованием электронных средств;
 - f) необходимость в обеспечении того, чтобы представители общественности, включая неправительственные организации, располагали надлежащими возможностями для эффективного участия в процессе принятия решений, среди прочего, за счет создания необходимых условий для достаточно широкого толкования понятия "заинтересованная общественность" и установления достаточно широких критериев правосубъектности в контексте процедур обжалования;
 - g) необходимость устранения или снижения практических препятствий в отношении доступа к правосудию, таких, как финансовые барьеры, и доступа к юридическим услугам и устранения или уменьшения масштабов неосведомленности среди судей.
5. В этой связи в рамках нашей собственной юрисдикции или сфер деятельности мы берем на себя обязательство решать эти проблемы. В ходе выполнения этой задачи мы признаем, что Конвенция как международный договор устанавливает ряд норм, которые, согласно своему предназначению, должны быть реализованы в крупном и политически разнообразном регионе, и что достижение фундаментального соблюдения этих, хотя и существенно важных норм, не должно служить ограничением наших усилий. В этом отношении мы призываем каждую Сторону рассмотреть возможность достижения дополнительного прогресса в отношении доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию, не ограничиваясь тем минимумом, выполнение которого требует Конвенция.
6. Мы также настоятельно рекомендуем Сторонам воздерживаться от принятия любых мер, которые могут ограничивать существующие права на доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, даже если такие меры необязательно повлекут за собой какие-либо нарушения Конвенции.
7. Мы отмечаем, что число Сторон сталкивающихся с проблемами соблюдения, является небольшим. С учетом неконфронтационного и консультативного характера механизма соблюдения мы выражаем надежду на то, что содействие и поддержка, оказываемые через механизм соблюдения, помогут этим Сторонам достичь полномасштабного соблюдения. В то же время мы признаем необходимость принятия решительных мер в отношении Сторон, которые систематически не соблюдают положения Конвенции или не предпринимают усилий по обеспечению их соблюдения.
8. Принятие стратегического плана является важной вехой для Конвенции. Этот план демонстрирует нашу приверженность уделению первоочередного внимания вопросу о более эффективном осуществлении Конвенции, в том числе на основе деятельности по укреплению потенциала, и одновременно признанию необходимости поощрения других стран становиться Сторонами Конвенции, а также необходимости проведения дальнейшей работы по отдельным темам в рамках Конвенции. Кроме того, мы убеждены в том, что опыт, накопленный в ходе

осуществления Конвенции, служит основой для дальнейшего укрепления экологической демократии при формулировании и осуществлении политики устойчивого развития.

9. Доступ общественности к информации, являясь правом как таковым, имеет существенное значение для обеспечения реального участия общественности и доступа к правосудию. Надлежащая реализация права на информацию приводит, с одной стороны, к созданию более транспарентной подотчетной структуры управления и, с другой, – к повышению уровня информированности общественности по вопросам, касающимся окружающей среды. Мы преисполнены решимости укреплять наши усилия с целью рационализации потока экологической информации для общественности и обеспечения того, чтобы любое использование исключений из обязательства раскрывать информацию сводилось к минимуму и всегда было строго обоснованным.

10. Электронные средства существенно расширили возможности для предоставления экологической информации в распоряжение общественности, однако их потенциал в полной мере пока еще не реализован. Несмотря на то, что с помощью Интернета можно получать все более значительные объемы экологической информации, можно и необходимо расширять использование электронных средств в интересах содействия процессам участия общественности.

11. Регистры выбросов и переноса загрязнителей являются эффективными средствами содействия предотвращению и сокращению загрязнения окружающей среды, поощрения корпоративной ответственности и предоставления общественности возможностей для получения информации о ближайших непосредственных источниках загрязнения. Мы приветствуем рост числа государств, которые создали такие регистры. Мы отмечаем успешные шаги на пути обеспечения вступления в силу Киевского протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей и призываем всех Сигнатариев Протокола и другие заинтересованные государства как можно скорее ратифицировать, утвердить, принять Протокол или присоединиться к нему с тем, чтобы обеспечить его вступление в силу к концу 2008 года. Мы также призываем будущие Стороны Протокола в максимально возможной степени применять его положения до его вступления в силу.

12. Орхусский информационно-координационный механизм по вопросам экологической демократии зарекомендовал себя как один из ведущих каналов получения широкого круга данных по темам, охватываемым Конвенцией. Мы приветствуем расширение его содержания и масштабов использования и призываем секретариат и координационные центры по национальным узлам и далее опираться на этот ценный ресурс.

13. Мы признаем, что процедуры, позволяющие общественности эффективно участвовать в процессе принятия решений как по отдельным видам деятельности, так и на более стратегическом уровне, являются центральным элементом Конвенции. Несмотря на это, по-прежнему существуют значительные проблемы в области создания условий для эффективного участия такие, как неспособность адекватным образом уведомлять заинтересованную общественность, отсутствие возможностей для участия на самом начальном этапе, неготовность государственных органов должным образом учитывать полученные замечания, недостаточность специальных знаний общественности или государственных органов и трудности применения процедур участия общественности в трансграничных контекстах. Мы признаем необходимость активизации наших усилий в этой области с тем, чтобы решать эти проблемы. Мы также считаем необходимым обеспечить более полное взаимодействие с экспертами, ответственными за разработку и содействие применению процедур участия общественности.

14. В отношении участия общественности в процессе принятия стратегических решений мы отмечаем взаимоукрепляющий характер разделов Орхусской конвенции и Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенции, принятая в Эспо) и призываем Стороны и другие заинтересованные государства как можно скорее ратифицировать и осуществлять Протокол по стратегической экологической оценке.

15. Мы признаем важную роль, которую общественность и, в частности, природоохранные организации и юристы, действующие в интересах общественности, могут играть в поддержке применения законов по окружающей среде, когда предоставляются адекватные возможности для оспаривания решений, действий и бездействия, реализуемые в рамках процесса пересмотра постановлений административных или судебных органов. Мы призываем все Стороны создать условия, которые могут повысить эту роль, в том числе посредством разработки достаточно широких критериев процессуальной правоспособности, осуществления мер по преодолению финансовых или других препятствий и поддержки неправительственных организаций по праву окружающей среды, действующих в интересах общественности.

16. Появление генной инженерии является одним из наиболее крупных технологических достижений современной эпохи, которое имеет значительные последствия для окружающей среды. С учетом высокого уровня заинтересованности общественности в этом вопросе и необходимости проведения рациональных и содержательных обсуждений важнейшее значение имеет разработка сбалансированных процедур, способствующих эффективному участию общественности в процессе принятия решений в этой области. В этой связи мы отмечаем успешные шаги на пути обеспечения вступления в силу поправки о генетически измененных организмах (ГИО), которая была одобрена консенсусом на нашей второй сессии в Алматы, Казахстан, и призываем все Стороны, которые пока еще не сделали этого, ратифицировать, утвердить или принять эту поправку с тем, чтобы способствовать ее вступлению в силу к началу 2009 года. Мы также призываем Стороны в максимально возможной степени применять положения этой поправки до ее вступления в силу. Мы признаем значение дальнейшего сотрудничества с органами Картахенского протокола по биобезопасности в деятельности, направленной на поддержку применения Луккских руководящих принципов по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам связанным с ГИО, и осуществления Алматинской поправки о ГИО.

17. Мы приветствуем работу, проделанную с целью проведения широких консультаций с международными форумами по вопросу об Алматинском руководстве по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах, что позволило повысить уровень информированности как о Конвенции, так и об Алматинском руководстве. Мы подтверждаем наше обязательство пропагандировать и применять это Руководство и признаем необходимость уделения более пристального внимания вопросу проведения консультаций в рамках правительственных ведомств, с тем чтобы обеспечить последовательное применение этого Руководства всеми ветвями государственной власти. Мы также подтверждаем, что моделью для применения Алматинского руководства должны служить процедуры, разработанные в рамках самой Конвенции, а также те, которые будут разработаны в рамках Совещания Сторон Киевского протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей после его создания.

18. Мы признаем важность мер по повышению информированности и наращиванию потенциала как в государственных ведомствах и судебных органах, так и в других структурах, которые стремятся осуществлять свои права в рамках Конвенции, в частности, в сети неправительственных организаций. Мы призываем сообщество доноров увеличить свою поддержку программам и проектам наращивания потенциала, направленным на укрепление процесса осуществления Конвенции. Мы приветствуем создание в ряде стран "Орхусских центров" и призываем обеспечивать их развитие в других странах.

19. Мы приветствуем конструктивную роль, которую представители гражданского общества и, в частности, природоохранные организации по-прежнему играют в деле поддержки процесса осуществления Конвенции, в том числе посредством повышения уровня информированности и наращивания потенциала, содействия созданию механизмов по вопросам соблюдения и представления отчетности и участия в деятельности Президиума.

20. Поддержка, оказываемая международными и региональными организациями, в том числе региональными экологическими центрами, также имеет важнейшее значение для достижения успеха в деле содействия более эффективному осуществлению Конвенции и будет и далее играть такую же роль в решении предстоящих задач. Мы приветствуем усилия секретариата по координации соответствующей деятельности международных и региональных организаций в области наращивания потенциала в рамках структуры по координации деятельности по наращиванию потенциала и предлагаем всем заинтересованным организациям и далее осуществлять сотрудничество в рамках этой структуры для обеспечения синергизма и оптимизации использования ресурсов.

21. Созданные в рамках Конвенции механизмы соблюдения и представления отчетности предоставили важнейшую информацию о масштабах практической реализации целей и принципов Конвенции и о нерешенных проблемах. Мы отмечаем, что участие общественности в этих механизмах обогатило их, обострило чувство широкой сопричастности в деле реализации Конвенции и помогло обозначить проблемы в отношении осуществления и соблюдения, которые в противном случае могли бы быть и не выявлены.

22. *Руководство по осуществлению Конвенции* явилось ценным источником рекомендаций по реализации текста Конвенции. С момента его публикации в 2000 году как Сторонами, так и в рамках механизмов соблюдения и представления отчетности был накоплен соответствующий опыт в области осуществления Конвенции. Кроме того, Совещание Сторон приняло поправку о генетически измененных организмах и различные наборы рекомендаций и руководящих указаний. Эти факторы в совокупности указывают на возможную необходимость подготовки в течение предстоящего межсессионного периода обновленного варианта Руководства по осуществлению.

23. Ссылаясь на решение II/9, мы вновь предлагаем государствам, расположенным вне региона ЕЭК ООН, присоединяться к Конвенции в тех случаях, когда она отвечает их конкретным обстоятельствам, и вновь подтверждаем нашу готовность содействовать пропаганде принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию на глобальном уровне и в странах, расположенных вне региона ЕЭК ООН.

24. Параллельно с тем, что Конвенция поощряет более активное продвижение демократических ценностей и практики в области охраны окружающей среды, она может и должна служить источником вдохновения для содействия повышению степени транспарентности и подотчетности во всех сферах государственного управления. В этом отношении мы выражаем готовность обмениваться опытом, накопленным в области поощрения доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию в областях, связанных с окружающей средой, с теми, кто пропагандирует эти ценности в других областях, что обеспечит существенный вклад в процесс устойчивого развития.

25. Мы берем на себя обязательство сохранять открытый и основанный на участии характер процессов в рамках Конвенции, действуя в партнерстве с широким кругом заинтересованных сторон по мере продвижения на пути достижения наших общих целей.

26. Мы выражаем нашу признательность и благодарность правительству Латвии за проведение у себя в стране третьего совещания Сторон. Мы приветствуем и принимаем предложение правительства Республики Молдова провести в этой стране четвертое совещание Сторон в 2011 году.

КИШИНЕВСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

Принятая на четвертой сессии Совещания Сторон Конвенции, состоявшейся с 29 июня по 1 июля 2011 года в Кишиневе

Рио плюс Орхус – 20 лет спустя: пожинать плоды и смотреть вперед

1. Мы, министры и главы делегаций Сторон и Сигнатариев Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), вместе с представителями других государств, международных, региональных и неправительственных организаций, парламентариями и другими представителями гражданского общества из всего региона Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и из-за его пределов, собравшиеся на четвертую сессию Совещания Сторон, убеждены в том, что экологические права и экологическая демократия являются крайне важными элементами надлежащего руководства и осознанного принятия решений, а также предварительным условием достижения цели устойчивого развития. С момента принятия Рио-де-Жанейрской декларации в 1992 году и вплоть до Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию 2002 года мы являлись свидетелями непрерывного укрепления экологической демократии, в том числе принятия Орхусской конвенции, Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к ней, а также Руководящих принципов разработки национального законодательства о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, которые отражают орхусские принципы на глобальном уровне.

2. Конвенция внесла существенный вклад в применение на практике принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации и оказалась эффективным инструментом содействия участию общественности в процессе принятия экологических решений и доступу к информации и правосудию по вопросам окружающей среды. Она и впредь будет являться таким инструментом благодаря, в частности, механизму рассмотрения соблюдения – специальному инструменту в том плане, что он может быть инициирован непосредственно общественностью; активному и постоянному участию представителей гражданского общества во всех его процессах; эффективному информационно-координационному механизму, предоставляющему информацию по законам и опыту в регионе ЕЭК ООН относительно прав общественности; и возможности рассмотрения многих аспектов охраны окружающей среды в отношении различных секторов. Мы признаем, что нам еще предстоит преодолеть серьезные препятствия, прежде чем мы достигнем полного и сбалансированного применения принципа 10 в рамках орхусского сообщества. Мы по-прежнему выражаем готовность работать в целях полного осуществления Конвенции.

3. Открытость, прозрачность, подход, подразумевающий широкое участие, и подотчетность являются ключевыми принципами и целями Орхусской конвенции. Посредством продвижения этих принципов в международных процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, принципы Орхусской конвенции могут быть непосредственно применены к процессу Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (Рио+20). Мы подчеркиваем важность продвижения этих принципов на международных форумах и продолжения их пропаганды при подготовке Рио+20 в 2012 году.

4. Во всем мире социальные, экономические и экологические проблемы приобретают все более комплексный и взаимосвязанный характер. Это обстоятельство не должно сдерживать участия общественности в процессах принятия решений. Правительства должны предоставлять стимулы, средства, информацию и содействие, необходимые для создания возможностей для осуществления транспарентных процессов принятия решений в целях обеспечения осознанного, сбалансированного и эффективного участия общественности. Процессы выработки и принятия решений, полностью подотчетные общественности, которой они призваны служить, должны стать фундаментальными и не только процедурными механизмами.

I. ОРХУС И “ЗЕЛЕНАЯ” ЭКОНОМИКА

5. Для того чтобы наше продвижение в направлении подлинно устойчивого развития было успешным, воля и действия правительств и межправительственных органов, направленные на надлежащее отражение озабоченностей общественности, должны сочетаться с приверженностью и действиями всех заинтересованных сторон, включая более широкое привлечение бизнес-сообщества. В этом отношении корпоративная социальная и экологическая ответственность, транспарентность и подотчетность могут способствовать достижению этой цели. Четкие действия должны и далее пропагандироваться среди более широкого делового сообщества.

6. Недавний экономический кризис и программы восстановления могут одновременно создать стимул и открыть возможность для перехода на более устойчивый путь развития. Инновации и технический прогресс могут способствовать уменьшению воздействия нашей деятельности на окружающую среду, однако сами по себе они не обеспечат устойчивости или более высокого качества жизни. Достигнут прогресс в признании экономической ценности устойчивого развития, а также тех потенциальных возможностей, которые оно предлагает обществу в целом, включая предпринимательство. Экономическую и социальную ценность окружающей среды и экологические последствия нынешних действий следует полностью отражать во всех решениях на политическом, стратегическом и проектном уровнях, особенно в свете увеличения давления на ресурсы по причине быстрого глобального экономического развития и увеличения численности населения. Социальное измерение устойчивого развития, которое включая в себя основные элементы, такие как искоренение бедности, занятость, социальная интеграция, корпоративная ответственность или гендерное равенство, также тесно связано с участием общественности в процессе принятия решений.

7. Как и "озеленение" экономики, участие общественности в процессах принятия решений является не обособленной целью, а, скорее, инструментом для достижения устойчивости и благополучия общества. Мы считаем, что в соответствии с принципом 10 гражданам должно быть предложено участвовать в разработке и осуществлении программ развития "зеленой" экономики и в выборе наиболее подходящих путей к устойчивости.

II. ОРХУС И СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

8. Обеспечение принятия на национальном уровне надлежащих экологических решений тесно связано с системой управления природоохранной деятельностью на глобальном уровне. В этой связи мы считаем, что подготовка Рио+20 и ее работа должны послужить моделью того, как следует реализовывать принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации при высоком уровне участия общественности, включая предоставление широкому кругу заинтересованных субъектов возможности представить свое видение устойчивого будущего и влиять на процесс принятия решений.

9. Хотя в последние два десятилетия было принято или усовершенствовано значительное число важных многосторонних природоохранных договоров, включая саму Орхусскую конвенцию, действенность международной системы управления природоохранной деятельностью можно было бы все же существенно повысить. Можно утверждать, что природоохранный аспект международной политики до сих пор является наиболее слабым звеном из трех столпов устойчивого развития.

10. Приоритетными задачами и впредь должны являться улучшение координации, повышение эффективности и усиление синергизма при реализации многосторонних природоохранных соглашений. Орхусская конвенция открывает соответствующие возможности благодаря сотрудничеству ее органов с органами других многосторонних соглашений, которое уже имело место в случае проводимой в ее рамках деятельности по пропаганде участия общественности в международных форумах и регулярного обмена информацией о проводимой работе между секретариатами конвенций. Совместные семинары, такие как проводившиеся совместно с Картахенским протоколом по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии, также являются хорошими примерами того, как Орхусская и другие международные конвенции преуспели в совместной работе.

11. Жизненно важно, чтобы общественность имела эффективные каналы для предоставления вклада в процессы, касающиеся окружающей среды, на международном, а также на национальном уровне. Процесс принятия решений относительно приоритетов, мандатов и финансового вклада в осуществление разнообразных международных программ, ни в коем случае не ограничивающихся экологической политикой, должен не только более эффективно координироваться, но и быть транспарентным, всесторонним и подотчетным. При определении своего отношения к международным программам правительствам следует стремиться учитывать мнения общественности по вопросам устойчивого развития.

12. Мы считаем необходимым, чтобы участники Конференции Рио+20 учитывали принципы Орхусской конвенции при рассмотрении институциональных рамок для устойчивого развития, включая возможности для проведения более широких институциональных реформ, указанные в итогах процесса Найроби-Хельсинки в рамках Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, как вклад в укрепление институциональных рамок для устойчивого развития путем совершенствования системы управления природоохранной деятельностью.

III. СМОТРЕТЬ ВПЕРЕД

13. Мы признаем, что еще необходимо предпринять шаги для достижения полного и сбалансированного применения принципа 10 в орхусском сообществе. Как в глобальном масштабе, путем дальнейшего включения орхусских принципов в другие природоохранные конвенции, так и в рамках нашей Конвенции запланированная углубленная оценка функционирования Конвенции поможет нам в дальнейшем совершенствовании ее реализации и, таким образом, в укреплении нашего вклада в проведение в жизнь принципа 10.

14. Мы сознаем, что наш долг перед будущими поколениями заключается в минимизации истощения ресурсов окружающей среды, которые должны остаться для этих поколений. Сегодня дети и молодежь следят за нашими действиями, которые будут определять качество жизни их самих и их детей. Мы обязаны показать пример правильного выбора из возможных альтернатив.

15. Мы считаем, что наша работа по осуществлению Орхусской конвенции прокладывает путь к всеобщему применению принципа 10. Признавая наличие различных путей для осуществления этого принципа, мы заявляем о своей готовности поделиться опытом со всеми странами, желающими присоединиться к орхусскому сообществу, приумножить его достижения или вдохновляться этими наиболее амбициозными усилиями в области экологической демократии, которые предпринимаются под эгидой Организации Объединенных Наций. В этом отношении, мы обращаем их внимание на процедуру присоединения. Мы готовы внести свой вклад в успех и соответствующие достижения Рио+20.

ПРИМЕЧАНИЯ

Отказ от ответственности:

Хотя авторы постарались обеспечить точность содержания представленных ниже примечаний, они не были официально отредактированы.

Ссылки на веб-страницы, указанные в примечаниях, могут изменяться с течением времени. Если какая-либо указанная ссылка не работает, пожалуйста, проверьте электронную версию Руководства по осуществлению Конвенции в отношении обновлений.

- 1 [Доступно для ознакомления по адресу http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/publications.html](http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/publications.html)
- 2 [ECE/MPPP/2008/2/Add.17 \(решение III/9\), приложение I, п. 3.](#)
- 3 [Jonas Ebbesson, "Public Participation", in *The Oxford Handbook of International Environmental Law* D. Bodansky, J. Brunnee and E. Hey, eds. \(Oxford, Oxford University Press, 2007\), pp. 681-703.](#)
- 4 [Jerzy Jendrośka, "Aarhus Convention and Community Law: the Interplay", *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 2, No. 1, 2005, p. 12.](#)
- 5 [ENVWA/R.38 \(проект Хартии ЕЭК экологических прав и обязанностей\), приложение I.](#)
- 6 [Jeremy Wates, *Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-making: UN ECE Guidelines: From Theory to Practice* \(EEB, 1996\), p. 5.](#)
- 7 [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200A \(XXI\). Статья 19 \(1.\) «Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений. \(2.\) Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору. \(3.\) Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: \(a\) для уважения прав и репутации других лиц; \(b\) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.](#)
- 8 [Конференция была организована Институтом Европейской экологической политики и Международным институтом прав человека.](#)
- 9 [Теперь Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе \(ОБСЕ\).](#)
- 10 [Philippe Sands, *Principles of international environmental law I: Frameworks, standards and implementation* \(Manchester and New York, Manchester University Press, 1995\), pp. 144-145.](#)
- 11 [Там же.](#)
- 12 [E/CN.4/Sub.2/ 1994/9, приложение I.](#)
- 13 [ECE/MPPP/2/Add.1 \(Луксская декларация\), пункты 32-33; ECE/MPPP/2005/2/Add.13 \(решение II/9\); ECE/MPPP/2008/2/Add.16 \(решение III/8\), цель II.4; ECE/MPPP/2011/2/Add.1 \(решение IV/5\).](#)
- 14 [ECE/MPPP/2003/3.](#)
- 15 [ECE/MPPP/7.](#)
- 16 [ECE/MPPP/2011/2/Add.1 \(решение IV/4, приложение\).](#)
- 17 [ECE/MPPP/WG.1/2007/L.4 \(Руководящие указания по требованиям к отчетности, подготовленные Комитетом по вопросам соблюдения\).](#)
- 18 [Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа–4 сентября 2002 года \(Публикации ООН, Sales No. E.03.II.A.1 and corrigendum\), глава I, резолюция 2, приложение, пункт 80.](#)
- 19 [Татар против Румынии, 67021/01, 29 января 2009 года.](#)
- 20 [Брандуш против Румынии, 6586/03, 7 апреля 2009 года](#)
- 21 [Hans-Dietrich Treviranus, Preamble, in: R. Bernhardt ed., *Encyclopedia of Public International Law* \(Amsterdam, Elsevier, 1997\), vol. III, p. 1097.](#)
- 22 [Там же, p. 1098.](#)
- 23 [L. Glowka and others, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, 2nd printing \(1996\) \(Gland and Cambridge, IUCN, 1994\), p. 9.](#)
- 24 [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2398 \(XXIII\) \(1968\).](#)
- 25 [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 44/228.](#)
- 26 [Sands, *Principles of international environmental law*, p. 99.](#)
- 27 [Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 37/7, приложение.](#)
- 28 [Sands, *Principles of international environmental law*, p. 42.](#)
- 29 [E/CN.4/Sub.2/1994/9 \(Анализ дальнейших событий по вопросам, над которыми работает подкомиссия: права человека и окружающая среда\).](#)

- 30 В 2005 году Генеральный секретарь подготовил доклад о правах человека и окружающей среде, как части устойчивого развития (E/CN.4/2005/96, пункт 54). В нем отмечалось, что Орхусская конвенция по-прежнему представляет собой наиболее совершенное связующее звено между окружающей средой и правами человека на региональном уровне. В 2011 году Совет по правам человека отметил более ранние доклады и запросил Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека на основе консультаций с государствами-членами ООН, соответствующими международными организациями и заинтересованными сторонами, провести дальнейшее аналитическое исследование связи между правами человека и окружающей средой (A/HRC/RES/16/11). В результате этого было подготовлено «Аналитическое исследование взаимосвязи между правами человека и окружающей средой» (A/HRC/19/34, 16 декабря 2011 г.), в котором был сделан вывод о том, что хотя был достигнут значительный прогресс в понимании взаимосвязи между правами человека и окружающей средой, осталось еще несколько важных вопросов. Эти неразрешенные вопросы включали в себя необходимость наличия права на здоровую окружающую среду и наполнение этого права содержанием, роль и обязанности представителей частного сектора в отношении прав человека и окружающей среды, экстерриториальный характер прав человека и окружающей среды, как внедрять и контролировать соблюдение международных правозащитных обязательств в отношении окружающей среды. В докладе предлагается, чтобы Совет по правам человека посредством надлежащих механизмов рассмотрел возможности уделять особое внимание вопросам взаимосвязи между правами человека и окружающей средой, включая посредством возможности создания специальной процедуры по правам человека и окружающей среды. В марте 2012 года Совет по правам человека приветствовал вышеуказанный отчет и принял решение назначить сроком на три года независимого эксперта по вопросам правозащитных обязательств, связанных с возможностью проживать в безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде (A/HRC/19/L.8/Rev.1).
- 31 Всемирная организация здравоохранения, Европейская конференция по окружающей среде и здоровью Окружающая среда и здоровье: Европейская хартия и комментарии/Первая Европейская конференция по окружающей среде и здоровью, Франкфурт, 7-8 декабря 1989 года (Всемирная организация здравоохранения, Европейское региональное бюро, Копенгаген, 1990).
- 32 Европейское региональное бюро Всемирной Организации Здравоохранения, Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды и здоровья, EUR/ICP/ENCO 02 02 05/12, 03879-6 апреля 1999, с. 6.
- 33 World Health Organization European Centre for Health and Environment, *Concern for Europe's Tomorrow: Health and Environment in the WHO European Region*, Stuttgart, Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 1995.
- 34 World Health Organization Regional Office for Europe, *Overview of the Environment and Health in Europe in the 1990s*, EUR/ICP/ENCO 02 02 05/6, 04229-29 марта 1999, p. 3.
- 35 Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию по экологическим вопросам и вопросам охраны здоровья, Доклад для третьей конференции министров здравоохранения и окружающей среды, Лондон, Соединенное Королевство, 16-18 июня 1999, с. 5.
- 36 Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, Декларация Третьей министерской конференции по окружающей среде и здоровью, EUR/ICP/ENCO 02 02 05/18 Rev.5, 18 июня 1999, п. 30.
- 37 Там же.
- 38 A/42/427 (Доклад Всемирной комиссии по окружающей среде: Наше общее будущее).
- 39 A/CONF.151/26 (Vol. I). Принцип 2 Рио-де-Жанейрской декларации гласит: «В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и развития и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции». Принцип 4 гласит: «Для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него». Другие относящиеся к данному вопросу положения включают преамбулу Рио-де-Жанейрской Декларации, в которой говорится о «целостности глобальной системы окружающей среды и развития» и принцип 25, в котором говорится, что «Мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы».
- 40 Проект Габчикова-Надьмарош (Венгрия против Словакии), Решение, Отчеты Международного Суда за 1997 год, с. 7.
- 41 Целлюлозные заводы на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая), Отчеты Международного Суда за 2010 год, с. 14, пункт 177.
- 42 Анализ ее истоков в 1975 приведен в М. Pallemarts, "International law in the age of sustainable development: a critical assessment of the UNCED process", *Journal of Law and Commerce*, vol.15, No. 36 (1996), с. 623.
- 43 Доклад Всемирной Встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа–4 сентября 2002 года (Публикация ООН, Sales No. E.03.II.A.1 and corrigendum), глава I, резолюция 2, приложение.
- 44 A/CONF.216/L.1.
- 45 Там же, пункты 15 and 16.
- 46 Там же, пункт 43.
- 47 Пункт 99. Важность доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию для достижения устойчивого развития также отражена в других частях документа, включая, в частности, пункты 44, 76 (h) и 135.
- 48 Амстердамский договор, вносящий изменения в Договор о Европейском союзе, в договоры, учреждающие Европейское экономическое сообщество и в ряд связанных законов, был подписан 2 октября 1997 года. Амстердамский договор был заменен Лиссабонским договором, после того как он вошел в силу 1 декабря 2009 года.
- 49 Статья 8 и пункт 2 статьи 15.
- 50 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/44/228, преамбула и пункты I.3, I.12, I.14 и I.15.
- 51 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2398 (XXIII) (1968), в которой признается связь между осуществлением основных прав человека и качеством окружающей среды.

- 52 [Статья 11\(1\) Дополнительного Протокола Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав \(1988\) гласит «Каждый должен иметь право на жизнь в здоровой окружающей среде», в статье 24 Африканской Хартии о правах человека и народов \(1981\) говорится о том, что «Все народы имеют право на общий удовлетворительный уровень окружающей среды, благоприятствующий их развитию».](#)
- 53 [См., например, Всемирную Хартию Природы, Стокгольмская Декларация, прицеп 1; проект принципов о правах человека и окружающей среде \(E/CN.4/Sub.2/1994/9, приложение I\), принцип 21.](#)
- 54 [A/RES/61/295.](#)
- 55 [A/RES/64/292.](#)
- 56 [A/HRC/19/L.8/Rev.1 \(резолюция 19/4\).](#)
- 57 [См. E/CN.4/Sub.2/1994/9 \(Анализ дальнейших событий по вопросам, которыми занимается подкомиссия: права человека и окружающая среда\).](#)
- 58 [См., например *Субхаш Кумар против штата Бихар* \(AIR 1991 SC 420/ 1991 \(1\) SCC 598; *М.С. Мехта против Индийского Союза*, \(1998\) 9 SCC 589.](#)
- 59 [См., например дело Генеральный секретарь, *Союз рабочих соляных шахт Западного Пакистана \(СВА\) Кхевара, Джелум против Директора отдела промышленности и освоения минеральных ресурсов, Пенджаб, Лахор* 1994 SCMR 2061.](#)
- 60 [Минорс ОПОСА против Департамента окружающей среды и природных ресурсов, *Международно-правовые материалы*, том 33, No. 168 \(1994\).](#)
- 61 [Там же. Это дело описано в A.G. M. La Vina, "The right to a sound environment in the Philippines: the significance of the Minors Oposa case". *RECIEL*, том. 3, No. 4 \(1994\), с. 246.](#)
- 62 ["Дело об охраняемом лесу", Решение Конституционного суда Венгрии, МК. 28/1994 \(20 May 1994\). См. Stephen Stec, "Ecological rights advancing the rule of law in eastern Europe," *Journal of Environmental Law and Litigation*, vol. 13 \(1998\), pp. 275, 320-21. Это дело описано в работе Stephen Stec "New phase in the legislative struggle for environmental protection in central and eastern Europe", *Ecodecision*, vol. 15 \(winter 1995\), pp. 22-23.](#)
- 63 ["Inter-Environment Wallonie против Валонского региона, Конституционный суд, 14 сентября 2006 года, рассмотрение статьи 23 Конституции Бельгии о праве каждого на защиту здоровой окружающей среды.](#)
- 64 ["Spriedums Latvijas Republikas vārdā Rīgā 2008. gada 24. septembrī lietā Nr. 2008-03-03" Конституционный суд, 24 сентября 2008 года и "Spriedums Latvijas Republikas Rīgā 2009. gada 6. jūlijā lietā Nr. 2008-38-03" Конституционный суд, 6 июля 2009 года. В обоих случаях, касающихся различных фактов, Суд принял во внимание статью 115 Конституции Республики Латвия, в соответствии с которой государство обязано защищать право каждого жить в благоприятной окружающей среде путем предоставления информации о состоянии окружающей среды и обеспечения действий, направленных на сохранение и улучшение окружающей среды.](#)
- 65 [Конституционный суд Словении \(Dec. No. U-I-30/95-26, 1/15-1996\) признал, что конституционное право на здоровую окружающую среду, прописанное в статье 72 Конституции Словении, дает законное право лицам перед судом на основе конституционного права на здоровую среду проживания «для предотвращения действий, наносящих вред окружающей среде». См. Milada Mirkovic, Legal and Institutional Practices of Public Participation: Slovenia, in *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe* \(Szentendre, REC, June 1998\).](#)
- 66 ["The GECEN-Castellón case", STS 4460/2008, Верховный суд Испании 25 июня 2008 года, принял во внимание статью 45 Конституции Испании, в которой предусмотрено право каждого на окружающую среду, подходящую для развития человека, а также обязательство сохранять ее.](#)
- 67 [Джакомелли против Италии, Жалоба 59909/00, ЕСПЧ, Решение от 2 ноября 2006 года, пункт 76.](#)
- 68 [Там же, пункт 78.](#)
- 69 [Там же, пункт 77.](#)
- 70 [Там же, пункт 82.](#)
- 71 [Там же, пункт 83.](#)
- 72 [E. Brown Weiss, "Our rights and obligations to future generations for the environment", *AJIL*, vol. 84 \(1990\), pp. 198-199.](#)
- 73 [Sands, *Principles of international environmental law*, pp. 199-200.](#)
- 74 [Glowka, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, p. 14.](#)
- 75 [Законность угрозы или использования ядерного оружия, *Advisory Opinion*, Отчеты Международного Суда за 1996 год, p. 226.](#)
- 76 [Минорс ОПОСА против Секретаря Департамента окружающей среды и природных ресурсов, *Международно-правовые материалы*, том 33, No. 168 \(1994\).](#)
- 77 [Рассмотрение вопроса поколений в контексте закона США «Об исчезающих видах», см. "Comment: intergenerational standing under the Endangered Species Act: giving back the right to biodiversity after *Lujan v. Defenders of Wildlife*", *Tulane Law Review*, vol. 71 \(1996\), pp. 529, 597-633.](#)
- 78 [Минорс ОПОСА против Секретаря Департамента окружающей среды и природных ресурсов, *Международно-правовые материалы*, том 33, No. 168 \(1994\).](#)
- 79 [См. Stockholm Statement on the draft convention on access to environmental information and public participation in environmental decision-making, *GLOBE Europe News: Issue 1* \(январь 1998 года\).](#)
- 80 [UNESCO-EPD-97/CONF.401/CLD.2.](#)

- 81 [ОВОС – процедура, используемая в ряде стран бывшего Советского Союза, в ходе которой застройщик собирает всю необходимую информацию относительно возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и составляет соответствующую документацию о воздействии на окружающую среду. Эта процедура обсуждается более подробно в разделе «Участие общественности в системе ОВОС/экспертизы».](#)
- 82 [Дополнительную информацию о конкретных проблемах, связанных с осуществлением экологического законодательства ЕС в областях, не связанных с окружающей средой, можно получить в Ludwig Kramer, "Right of Complaint and Access to Information at the Commission of the EC". В Deimann, Sven and Bernard Dyssli eds., *Environmental Rights: Law, Litigation and Access to Justice* \(London, Cameron, May 1995\), pp. 53-69.](#)
- 83 [Целлюлозные заводы на реке Уругвай \(*Аргентина против Уругвая*\), Решение, Отчеты Международного Суда за 2010 г., с. 14.](#)
- 84 [Например, *Герра и др. против Италии*, Заявление № 14967/89, 19 февраля 1998 года, доклады 1998-I.](#)
- 85 [См. *Official Journal of the European Union*, L 099, 11/04/1992, pp. 1-7.](#)
- 86 [ECE/MPPP/2005/2/Add.2 \(решение II/1\).](#)
- 87 [На встрече, состоявшейся в Софии 3 ноября 1989 года, был определен мандат Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий \(Хельсинки, 1992\) и Конвенции ЕЭК ООН о защите и использовании трансграничных водотоков и международных озер \(Хельсинки, 1992\).](#)
- 88 [Доклад о выводах и рекомендациях Встречи по проблеме окружающей среды в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, София, 16 октября – 3 ноября 1989 г. Имеется на сайте from \[www.osce.org/eea/14075\]\(http://www.osce.org/eea/14075\).](#)
- 89 [ECE/MPPP/2/Add.1 \(Луккская декларация\), пункт 2.](#)
- 90 [ECE/MPPP/2008/2/Add.1 \(Рижская декларация\), пункт 24.](#)
- 91 [ECE/MPPP/2011/2/Add.1 \(Кишинёвская декларация\), пункт 1.](#)
- 92 [Jonas Ebbesson, "A Modest Promotion of Environmental Democracy and Justice in Transboundary Contexts: The Combined Impact of the Espoo Convention and Aarhus Convention", *Review of International and European Community Environmental Law* vol. 20, No. 3, \(November 2011\), pp. 248-257.](#)
- 93 [Четвертая Конференция министров "Окружающая среда для Европы" \(Орхус, 23-25 июня 1998 года\).](#)
- 94 [На момент 1 декабря 2009 года, Европейский союз стал правопреемником Европейского сообщества в своих обязательствах по Конвенции в соответствии с положениями Лиссабонского договора, вносящего поправки в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества.](#)
- 95 [См. Декларацию Министров окружающей среды региона Европейской Экономической Комиссии ООН, Четвертая Конференция министров "Окружающая среда для Европы" \(Орхус, 23-25 июня 1998 года\), \(ECE/CEP/41\), пункт 40.](#)
- 96 [ECE/MPPP/2/Add.1 \(Луккская декларация\), пункт 2.](#)
- 97 [Доклад Всемирной Встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа–4 сентября 2002 года \(Публикация ООН, Sales No. E.03.II.A.1 and corrigendum\), глава I, резолюция 2, приложение.](#)
- 98 [Более ранние формулировки права на здоровую окружающую среду в международных правовых документах можно найти в Африканской хартии прав человека и народов, принятой 27 июня 1981 года в Алжире, и Дополнительный Протокол к Американской конвенции по правам человека, принятой в Сан-Сальвадоре 17 ноября 1988. В соответствии со статьей 1994, на тот момент в конституциях более 60 стран и нескольких федеральных штатов США были положения касательно права на здоровую окружающую среду. См. A. Fabra Aguilar and N. Popovic, "Lawmaking in the United Nations: the UN Study on Human Rights and the Environment", *RECIEL*, vol. 3, No. 17 \(1994\), pp. 197, 199.](#)
- 99 [Специальный докладчик ООН, в своем предварительном докладе по правам человека и окружающей среде, представленном Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, E/CN.4/Sub.2/1991/8, пункты. 13-14, отметил эту связь между статьей 3 Всемирной Декларации прав человека, статьей 6 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьей 25 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. См. A. Fabra Aguilar and N. Popovic "Lawmaking in the United Nations: the UN Study on Human Rights and the Environment".](#)
- 100 [Таким образом, она рассматривает вопрос недоработок в установлении права на здоровую окружающую среду – т.е. недостаток эффективного осуществления. See E/CN.4/Sub.2/1994/9 \(Анализ дальнейших событий по вопросам, которыми занимается подкомиссия: права человека и окружающая среда\).](#)
- 101 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 43.](#)
- 102 [ECE/MPPP/2008/5/Add.4, пункт 27.](#)
- 103 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.1, пункт 17.](#)
- 104 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.1, пункт 17.](#)
- 105 [Jonas Ebbesson, "Public Participation and Privatisation in Environmental Matters: An Assessment of the Aarhus Convention", *Erasmus Law Review*, vol. 4, No. 2 \(2011\), pp. 71-89.](#)
- 106 [См. «Стокгольмское заявление о проекте конвенции о доступе к информации, информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», GLOBE Europe News: Issue 1 \(Январь 1998\).](#)
- 107 [Таршашаг А Сабашагыогер против Венгрии, Заявление 37374/05, ЕСПЧ, Решение от 14 апреля 2009 года.](#)
- 108 [ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 130.](#)
- 109 [Там же.](#)

- 110 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2.](#)
- 111 [Решение суда первой инстанции \(Четвертая палата\) от 25 апреля 2007 года.](#)
- 112 [Для анализа дела «ВВФ-Европейский программный офис против Совета Европейского союза», см. Sofia de Abreu, Ferreira, "The Fundamental Right of Access to Environmental Information in the EC: A Critical Analysis of WWF-EPO v. Council", *Journal of Environmental Law*, vol. 19, No. 3 \(2007\), pp. 399-408.](#)
- 113 [Директива 2008/50/ЕС Европейского Парламента и Совета от 21 мая 2008 года о качестве окружающего воздуха и более чистом воздухе для Европы, пункт 1 статьи 2.](#)
- 114 [Конвенция о биологическом разнообразии, статья 2.](#)
- 115 [Glowka and others, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, 2nd printing \(1996\) \(Gland and Cambridge, IUCN, 1994\), p. 16.](#)
- 116 [Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии, статья 3.](#)
- 117 [Директива Европейского Парламента и Совета от 12 марта 2001 года о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов и отменяющая Директиву Совета 90/220/ЕЕС.](#)
- 118 [Директива 2010/75/EU Европейского Парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах \(комплексное предотвращение загрязнения и контроль за ним\) \(переработанный вариант\).](#)
- 119 [См., например, S. Rose-Ackerman, "American administrative law under siege: is Germany a model?", *Harvard Law Review*, vol. 107 \(1994\), pp. 1279, 1292-1293, 1300.](#)
- 120 [ECE/MPPP/C.1/2009/6/Add.3, пункт 29.](#)
- 121 [ECE/MPPP/C.1/2006/2/Add.1, пункт 20.](#)
- 122 [ECE/MPPP/C.1/2009/2/Add.1, пункт 30 b\).](#)
- 123 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.1, пункт 18.](#)
- 124 [Государственный комитет по телевидению, радиовещанию и почтовой связи Соединенного Королевства против Комиссара по информации и T-Mobile, Информационный Трибунал Соединенного Королевства EA/2006/0078, 4 сентября 2007 года.](#)
- 125 [Статья 1.](#)
- 126 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.3, пункт 26.](#)
- 127 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.5, пункт 16.](#)
- 128 [Дело C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening против Stockholms kommun genom dess marknämnd, C-263/08 \(Celex 62008J0263\), Решение Суда \(Вторая палата\) Европейского суда 2009 от 15 октября 2009 года. То, что эти требования не будут соответствовать Орхусской конвенции указывалось в первом издании Руководства по осуществлению Орхусской конвенции.](#)
- 129 [ECE/MPPP/C.1/2007/4/Add.1, пункт 87.](#)
- 130 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.3, пункт 40.](#)
- 131 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2.](#)
- 132 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.5.](#)
- 133 [Там же, пункт 22.](#)
- 134 [ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 43.](#)
- 135 [Там же.](#)
- 136 [Там же, пункт 41.](#)
- 137 [ECE/MPPP/2008/4 \(Сводный доклад о положении дел в области осуществления Конвенции\), пункт 27.](#)
- 138 [Доступен для ознакомления по адресу \[http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf\]\(http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf\).](#)
- 139 [Национальный доклад Австрии об осуществлении Орхусской Конвенции, 2011, пункт 14. Доступен для ознакомления по адресу \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Austria_NIR_2011.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Austria_NIR_2011.pdf\).](#)
- 140 [Национальный доклад Чешской Республики об осуществлении Орхусской Конвенции, 2011. Доступен для ознакомления по адресу \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Czech_Republic_NIR_2011_e.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Czech_Republic_NIR_2011_e.pdf\).](#)
- 141 [ECE/MPPP/C.1/2009/6/Add.3, пункт 39.](#)
- 142 [See \[www.ekoszola.pl\]\(http://www.ekoszola.pl\).](#)
- 143 [Более подробная информация представлена на сайте see \[www.mos.gov.pl\]\(http://www.mos.gov.pl\).](#)
- 144 [Анализ работы Орхусских центров основан на трех публикациях, подготовленных ОБСЕ: Орхусские центры – Южный Кавказ \(2009\). Доступна для ознакомления по адресу <http://www.osce.org/eea/68494>; Орхусские центры – Центральная Азия \(2009\). Доступна для ознакомления по адресу \[www.osce.org/eea/68495\]\(http://www.osce.org/eea/68495\); и Орхусские центры: краткое введение \(2012\). Доступна для ознакомления по адресу <https://www.osce.org/>.](#)
- 145 [Орхусский центр, Ош, Кыргызстан.](#)
- 146 [Орхусский центр, Баку.](#)
- 147 [Орхусский центр, Грузия.](#)

- 148 [Орхусский центр, Ереван.](#)
- 149 [Орхусский центр, Казахстан.](#)
- 150 [Орхусский центр, Худжанд, Таджикистан.](#)
- 151 [См. Раздел 5, Административно-процессуальный кодекс, 21.06.1993; RT I 1993, 50, 694; 15.09.1993 с поправками, описано в D. Galligan and D. Smilov Administrative Law in Central and Eastern Europe, 1996-1998, \(Budapest, Central European University Press, 1999\), p. 85.](#)
- 152 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.5, пункт 21.](#)
- 153 [ECE/MR/PP/2008/4 \(Сводный доклад о положении дел в области осуществления Конвенции\), пункт 39.](#)
- 154 [Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озёр, пункт 8 статьи 2, ООН, Treaty Series, vol. 1936, p. 269.](#)
- 155 [S. Stec, "Access to information and public participation in environmental decisionmaking in the Commonwealth of Independent States", vol. 23 \(1997\), pp. 355-529.](#)
- 156 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.4, пункт 18.](#)
- 157 [См. например, ECE/MR/PP/2005/2/Add.6 \(решение II/5\), пункт 3.](#)
- 158 [Дело о «Заповедных лесах» более подробно описано в работе Stephen Stec, ed., Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention \(Szentendre, Hungary, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2003\), pp. 235-236. Доступно для ознакомления по адресу \[http://documents.rec.org/publications/accesstojustice_March2003_EN.pdf\]\(http://documents.rec.org/publications/accesstojustice_March2003_EN.pdf\).](#)
- 159 [ECE/MR/PP/2005/2/Add.5 \(решение II/4\), приложение.](#)
- 160 [Там же, пункт 1.](#)
- 161 [Там же, пункты 5 и 6.](#)
- 162 [Там же, пункт 4.](#)
- 163 [Там же, пункт 9.](#)
- 164 [Это может отличаться от Протокола о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, в котором имеются хорошие положения об активной информации, но который не следует Орхусским принципам в отношении пассивного доступа к информации.](#)
- 165 [Венгрия, Закон CLXVIII от 2009 года о защите справедливой процедуры.](#)
- 166 [Венгрия, Закон IV от 1978 года об Уголовном кодексе, раздел 257.](#)
- 167 [ECE/MPPP/C.1/2010/4/Add.2, пункт 64.](#)
- 168 [ECE/MR/PP/C.1/2010/6/Add.2, пункт 47.](#)
- 169 [ECE/MPPP/C.1/2010/6/Add.1, пункт 53.](#)
- 170 [Публикация доступна для ознакомления по адресу \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf\).](#)
- 171 [Jonas Ebbesson, "A Modest Promotion of Environmental Democracy and Justice in Transboundary Contexts: The Combined Impact of the Espoo Convention and Aarhus Convention", Review of International and European Community Environmental Law vol. 20, No. 3, \(November 2011\), pp. 248-257.](#)
- 172 [Там же.](#)
- 173 [E/CN.4/Sub.2/1994/9, приложение I \(проект принципов о правах человека и окружающей среде\), пункт 3.](#)
- 174 [ECE/MR/PP/C.1/2005/2/Add.5, пункт 16.](#)
- 175 [EIA/IC/INFO/4 \(Бельгия\), см. \[www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_info_4.html\]\(http://www.unece.org/env/eia/implementation/eia_ic_info_4.html\).](#)
- 176 [Матиас Зауэр, председатель Комитета по осуществлению Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, письмо Правительству Бельгии, 16 марта 2010 года. Доступно для ознакомления по адресу \[www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/eia_ic_info/eia_ic_info_4/eia_ic_info_4_letter_to_Belgium_3.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/ImplementationCommittee/eia_ic_info/eia_ic_info_4/eia_ic_info_4_letter_to_Belgium_3.pdf\).](#)
- 177 [Дело Клод-Реес и др. против Чили. Ценность, восстановление и затраты. Решение от 19 сентября 2006 года, серия C № 151.](#)
- 178 [Информацию о статусе ратификации Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам можно найти по ссылке: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG>](#)
- 179 [Таршашаг А Сабашагьогер против Венгрии, Заявление 37374/05, ЕСПЧ, Решение от 14 апреля 2009 года; Кенеди против Венгрии, Заявление 31475/05, ЕСПЧ, Решение от 26 мая 2009 года.](#)
- 180 [См., например, Гуерра против Италии, Заявление 14967/89, ЕСПЧ, Решение от 19 февраля 1998 года.](#)
- 181 [CCPR/C/GC/34.](#)
- 182 [Соответствие этого положения Орхусской конвенции еще не было изучено Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции или Европейским судом.](#)
- 183 [Целевая группа по электронным средствам информации была создана на первом заседании Совещания Сторон \(Лукка, 21-23 октября 2002 г.\) решением I/6 о содействии использованию электронных и других средств информации \(ECE/MR/PP/2/Add.7\).](#)
- 184 [ECE/MPPP/2011/2/Add.1 \(решение IV/1\).](#)

- 185 [См. ECE/MRPP/2005/2/Add.4 \(решение II/3\), приложение.](#)
- 186 [ECE/MRPP/C.1/2009/2/Add.1, пункт 34.](#)
- 187 [ECE/MRPP/C.1/2005/2/Add.1, пункт 20.](#)
- 188 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1.](#)
- 189 [Бельгия, Указ Брюссельского региона, пункт 3 статьи 5.](#)
- 190 [Норвегия, Закон № 16 от 19 мая 2006 года, касающийся права на доступ к документам, находящимся в государственных органах и государственных предприятиях.](#)
- 191 [ECE/MRPP/C.1/2005/2/Add.3, пункт 33.](#)
- 192 [ECE/MRPP/C.1/2012/12, пункт 75.](#)
- 193 [Там же, пункт 77.](#)
- 194 [Дело C-266/09, Комиссия Европейского сообщества против Королевства Нидерландов, Решение Суда \(Четвертая палата\) от 16 декабря 2010 года.](#)
- 195 [ECE/MRPP/C.1/2009/6/Add.3, пункт 38.](#)
- 196 [Закон Российской Федерации о государственной тайне 1993 года.](#)
- 197 [Венгрия, Закон LXV от 1995 о государственной тайне, статья 3.](#)
- 198 [Директива 2010/75/EU Европейского Парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах \(комплексное предотвращение загрязнения и контроль за ним\), пункт 4 статьи 3.](#)
- 199 [ECE/MRPP/2008/5/Add.7, пункт 28.](#)
- 200 [Там же, пункт 29.](#)
- 201 [ECE/MRPP/C.1/2009/2/Add.1 \(выводы в отношении сообщения ACCC/C/2007/21 о соблюдении Европейским сообществом\), пункт 31 a\).](#)
- 202 [Там же, пункт 31 b\).](#)
- 203 [ECE/MRPP/C.1/2009/2/Add.1, пункт 30 c\).](#)
- 204 [Регламент \(ЕС\) № 1049/2001 Европейского Парламента и Совета от 30 мая 2001 года о доступе общественности к документам Европейского Парламента, Совета и Комиссии.](#)
- 205 [Регламент \(ЕС\) № 1367/2006 Европейского Парламента и Совета от 6 сентября 2006 года о применении положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, к учреждениям и органам Сообщества](#)
- 206 [Дело T-264/04, ВВФ-Европейский программный офис против Совета Европейского союза, решение суда первой инстанции, 25 апреля 2007 года.](#)
- 207 [Регламент \(ЕС\) № 1367/2006 Европейского Парламента и Совета от 6 сентября 2006, пункт 1 статьи 6.](#)
- 208 [ECE/MRPP/2011/11/Add.2, пункт 66.](#)
- 209 [Там же, пункт 67.](#)
- 210 [Там же, пункт 69.](#)
- 211 [Армения, Закон о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан от 12 апреля 1990 года.](#)
- 212 [Венгрия, Закон CXI от 2004 об общих правилах административных процедур и услуг, раздел 22, пункт 2.](#)
- 213 [Ralph Hallo, ed., *Access to Environmental Information in Europe: The Implementation and Implications of Directive 90/313/EEC*, \(London, Kluwer Law International, 1996\), p.76.](#)
- 214 [Норвегия, Закон № 16 от 19 мая 2006 о праве доступа к документам, находящимся в государственных органах и государственных предприятиях, раздел 32, пункт 2.](#)
- 215 [Там же, раздел 31, пункт 1.](#)
- 216 [Там же, раздел 31, пункт 2.](#)
- 217 [Там же, раздел 11.](#)
- 218 [ECE/MRPP/C.1/2009/6/Add.3, пункт 39.](#)
- 219 [Там же, пункт 40.](#)
- 220 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 79.](#)
- 221 [Дело C-217/97, Комиссия Европейского сообщества против Федеративной Республики Германия, решение суда \(Шестая палата\) от 9 сентября 1999 года, пункт 47.](#)
- 222 [См., Информационный трибунал, номер апелляционной жалобы: EA/2005/0014, Давид Маркинсон против Комиссара по информационным вопросам \(14 марта 2006 года\). Доступно для ознакомления по адресу: <http://www.informationtribunal.gov.uk/DBFiles/Decision/i161/Markinson.pdf>](#)
- 223 [Доклад Конференции ООН по окружающей среде и развитию, том I, приложение.](#)

- 224 [ECE/MRPP/2008/5/Add.7, пункт 27.](#)
- 225 [Директива 2003/105/ЕС Европейского Парламента и Совета от 16 декабря 2003 года, вносящая изменения в Директиву Совета 96/82/ЕС о контроле опасности крупных аварий, обусловленных опасными веществами.](#)
- 226 [Директива 2012/18/EU Европейского Парламента и Совета от 4 июля 2012 года о контроле опасности крупных аварий, обусловленных опасными веществами, вносящая изменения и затем аннулирующая Директиву Совета 96/82/ЕС.](#)
- 227 [Дело Герра и другие против Италии \(116/1996/735/932\), Европейский суд по правам человека, Страсбург, 19 февраля 1998.](#)
- 228 [Там же, пункт 60.](#)
- 229 [Дэвид Эдвардс и Лилиан Палликаропулос против Агентства по охране окружающей среды, Первого Государственного Секретаря, Государственного Секретаря по вопросам окружающей среды, питания и сельского хозяйства – и - Cemex UK Cement Limited \(ранее Rugby Limited\) \(Заинтересованная сторона\), 31 июля 2006, 2006 EWCA Civ 877.](#)
- 230 [ECE/MRPP/2011/2/Add.1 \(решение IV/1\).](#)
- 231 [См. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps#tab-datasets>.](#)
- 232 [См. \[www.ecolex.org\]\(http://www.ecolex.org\).](#)
- 233 [Например, Нидерланды.](#)
- 234 [Например, Соединенное Королевство.](#)
- 235 [Регламент \(ЕС\) № 1221/2009 Европейского Парламента и Совета от 25 ноября 2009 года о добровольном участии организаций в сообществе системы экологического менеджмента и контроля.](#)
- 236 [См. далее \[www.ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm\]\(http://www.ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm\).](#)
- 237 [Маастрихтский договор, пункта а\) статьи 129. С момента вступления в силу Маастрихтского договора, защита потребителей стало полноценной политикой Сообщества. Притом, что общие принципы договора гласят, что Сообщество должно способствовать «укреплению в сфере защиты потребителей», пункт а\) статьи 129 является правовой основой для политики защиты потребителей.](#)
- 238 [ECE/MRPP/2011/2/Add.1 \(решение IV/1\), пункты 7, 8 и подпункты а\) и b\) пункта 11.](#)
- 239 [Peter Coenen, "New developments in the Emission Inventory of the Netherlands", The Netherlands Organization for Applied Scientific Research. Доступна для ознакомления по адресу \[www.epa.gov/ttn/chief/conference/ei17/session1/coenen.pdf\]\(http://www.epa.gov/ttn/chief/conference/ei17/session1/coenen.pdf\).](#)
- 240 [Публикация ООН, ECE/MRPP/7. Доступна для ознакомления по адресу <http://www.unece.org/env/pp/prtr.guidancedev.htm>.](#)
- 241 [OECD, Pollutant Release and Transfer Registers \(PRTRs\): A Tool for Environmental Policy and Sustainable Development – Guidance Manual for Governments, OECD/GD\(96\)32 \(PARIS, OECD, 1996\).](#)
- 242 [Barry Sadler, *Environmental Assessment in a Changing World: evaluating practice to improve performance*, \(Ottawa, Canadian Environmental Assessment Agency, 1996\).](#)
- 243 [Директива 2010/75/EU Европейского Парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах \(комплексное предотвращение загрязнения и контроль за ним\).](#)
- 244 [UNEP/CBD/COP/6/20.](#)
- 245 [ECE/MRPP/C.1/2006/2/Add.1 \(Выводы и рекомендации относительно сообщения ACCC/C/2004/8 о соблюдении Конвенции Арменией\), пункт 28.](#)
- 246 [ECE/MRPP/2008/5/Add.6 \(Выводы и рекомендации относительно сообщения ACCC/C/2006/16 о соблюдении Конвенции Литвой\), пункт 57.](#)
- 247 [ECE/MRPP/C.1/2006/4/Add.2 \(Выводы и рекомендации относительно сообщения ACCC/C/2005/11 о соблюдении Конвенции Бельгией\), пункт 29.](#)
- 248 [ECE/MRPP/2008/5/Add.6, пункт 58.](#)
- 249 [ECE/MRPP/C.1/2007/4/Add.1, пункт 68.](#)
- 250 [Там же, пункт 67.](#)
- 251 [Jerzy Jendrośka *Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention*, Journal for European Environmental & Planning Law, 6.4/2009, pp. 495-516](#)
- 252 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 82.](#)
- 253 [Там же.](#)
- 254 [ECE/MRPP/C.1/2006/4/Add.2 \(Выводы и рекомендации в отношении сообщения ACCC/C/2005/11 о соблюдении Конвенции Бельгией\), пункт 29.](#)
- 255 [ECE/MRPP/2011/11/Add.2, пункт 74.](#)
- 256 [Там же, пункт 76.](#)
- 257 [ECE/MRPP/2008/5, пункт 57.](#)
- 258 [Там же, пункт 58.](#)
- 259 [Дело C-290/03, Королева, о применении Дианы Баркер против лондонского округа Бромли, ECR 2006, с.1-3949.](#)
- 260 [Директива 2010/75/EU Европейского Парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах \(комплексное предотвращение и контроль за загрязнением\) \(пересмотренная\), пункт 1 статьи 4, статья 24 и приложение IV.](#)

- 261 [ECE/MPPP/C.1/2009/4/Add.1, пункт 32.](#)
- 262 [Там же, пункт 33.](#)
- 263 [ECE/MPPP/C.1/2009/2/Add.1, пункт 36.](#)
- 264 [Директива Совета EC 96/61/EC от 24 сентября 1996 о комплексном предотвращении и контроле за загрязнением.](#)
- 265 [European Commission, Guidance for EIA Screening, \(Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, June 2001\). Доступно для ознакомления по адресу на <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>](#)
- 266 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.3, пункт 28.](#)
- 267 [Директива Совета 85/337/EEC об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, пункт 3 статьи 6.](#)
- 268 [ECE/MPPP/2008/5, пункт 56.](#)
- 269 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, пункт 86.](#)
- 270 [ECE/MPPP/2011/11/Add.1, пункт 70.](#)
- 271 [Директива Совета 96/82/EC от 9 декабря 1996 года о контроле опасности крупных аварий, обусловленных опасными веществами. Директива была расширена Директивой 2003 о контроле опасности крупных аварий, обусловленных опасными веществами.](#)
- 272 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, пункт 67.](#)
- 273 [ECE/MPPP/C.1/2009/4/Add.1, пункт 41.](#)
- 274 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, пункт 66.](#)
- 275 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, пункт 89.](#)
- 276 [ECE/MPPP/2011/11/Add.1, пункт 67.](#)
- 277 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, пункты 67 и 78.](#)
- 278 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, пункт 79.](#)
- 279 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, пункт 78.](#)
- 280 [Польша, Закон о доступе к информации, касающейся окружающей среды, участия общественности и оценки воздействия на окружающую среду от 3 октября 2008 года, пункт 2 статьи 33.](#)
- 281 [Например, Дания, Испания, Латвия, Нидерланды, Финляндия, Чешская Республика, Швеция и Эстония.](#)
- 282 [Целлюлозные заводы на реке Уругвай \(*Аргентина против Уругвая*\), Решение, Отчеты Международного Суда за 2010 год.](#)
- 283 [См. Обзор трансграничных положений по ОВОС и инициатив в отдельных региональных и многосторонних природоохранных соглашениях. Доступен для ознакомления по адресу <http://www.unece.org/env/eia/resources/agreements.html>](#)
- 284 [ECE/MPPP/2008/5, пункт 60.](#)
- 285 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, пункт 70.](#)
- 286 [ECE/MPPP/C.1/2009/4/Add.1, пункт 44.](#)
- 287 [ECE/MPPP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 92.](#)
- 288 [ECE/MPPP/2011/11/Add.2, пункт 89.](#)
- 289 [Там же, пункт 90.](#)
- 290 [Там же, подпункт а\) iii\) пункта 117.](#)
- 291 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, пункт 71.](#)
- 292 [Там же.](#)
- 293 [Там же.](#)
- 294 [ECE/MPPP/C.1/2007/4/Add.1, пункт 79.](#)
- 295 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, пункт 74.](#)
- 296 [«Определение сферы охвата» - это этап процедуры ОВОС, в рамках которого решается вопрос об охвате сферы исследований и информации \(в частности охватываемом отчетом ОВОС\) – иногда называется «составление программы ОВОС».](#)
- 297 [«Скрининг \(предварительная оценка\)» - этап процедуры ОВОС, в рамках которого решается, будет ли данный вид деятельности оказывать значительное воздействие на окружающую среду и тем самым требуется ли проведение ОВОС.](#)
- 298 [European Commission, Directorate General for Environment, *Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive*, Final report, June 2009. Доступно для ознакомления по адресу \[http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf\]\(http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/eia_study_june_09.pdf\).](#)
- 299 [ECE/MPPP/C.1/2005/2/Add.4, пункт 11.](#)
- 300 [ECE/MPPP/2008/5/Add.6, пункт 73.](#)
- 301 [См. определение «планируемая деятельность», Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, статья 1 \(v\), ООН, *Treaty Series*, vol. 1989, p. 309.](#)

- 302 [ECE/MRPP/C.1/2009/4/Add.1, пункт 49.](#)
- 303 [ECE/MRPP/2008/5/Add.6, пункт 78.](#)
- 304 [Там же.](#)
- 305 [ECE/MRPP/2011/11/Add.2 \(Выводы и рекомендации относительно сообщения ACCC/C/2009/37 о соблюдении Конвенции Беларуси\), пункт 81.](#)
- 306 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 95.](#)
- 307 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 96.](#)
- 308 [ECE/MRPP/C.1/2005/2/Add.3, пункт 32.](#)
- 309 [Там же, пункт 32.](#)
- 310 [ECE/MRPP/2008/5, пункт 55. Доклад Комитета по вопросам соблюдения был высоко оценен Совещанием Сторон на его третьем заседании решением III/6 об общих вопросах соблюдения \(ECE/MRPP/2008/2/Add.6\).](#)
- 311 [ECE/MRPP/2008/5/Add.7, пункт 29.](#)
- 312 [Там же, пункт 30.](#)
- 313 [Венгрия, Указ Правительства № 152 от 1995 относительно процедур оценки воздействия на окружающую среду и сферы деятельности, подпадающей под такую оценку, приложение 3.](#)
- 314 [Венгрия – Закон LIII от 1995 года об охране окружающей среды.](#)
- 315 [ECE/MRPP/2008/5/Add.6, пункт 80.](#)
- 316 [ECE/MRPP/2011/11/Add.2, пункт 95.](#)
- 317 [ECE/MRPP/2008/5/Add.6, пункт 80.](#)
- 318 [Европейская комиссия, Access to information, public participation and access to justice in environmental matters at Community level – A Practical Guide. Доступно для ознакомления по адресу <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/AR%20Practical%20Guide%20EN.pdf>](#)
- 319 [Австрия, Standards of Public Participation, adopted by the Austrian Council of Ministers on 2 July 2008, p.13. Доступны для ознакомления по адресу \[http://www.unece.org/env/pp/pppeg/Austria_pp_standards.pdf\]\(http://www.unece.org/env/pp/pppeg/Austria_pp_standards.pdf\)](#)
- 320 [ECE/MRPP/C.1/2009/4, пункт 29. См. также ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 98.](#)
- 321 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункты 99-100.](#)
- 322 [ECE/MRPP/C.1/2009/4/Add.1, пункт 38.](#)
- 323 [Целевая рабочая группа по участию общественности в процессе принятия решений под эгидой Орхусской конвенции, Рекомендации по вопросам участия общественности в решениях, касающихся окружающей среды, третий проект, 7 марта 2013 года, пункты 113, 116. Доступны для ознакомления по адресу \[www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppppdm/ppdm-recs.html\]\(http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppppdm/ppdm-recs.html\).](#)
- 324 [ECE/MRPP/2008/5/Add.6, пункт 81.](#)
- 325 [Там же, пункт 82.](#)
- 326 [Там же, пункт 84.](#)
- 327 [Там же, пункт 84.](#)
- 328 [Болгария, Law on Proposals, Signals, Complaints and Requests, Official Gazette No. 54, \(1988\).](#)
- 329 [Конституционный суд Хорватии, Решение от 13 ноября 1996 года, National Gazette No. 103/96 \(6 декабря 1996 года\).](#)
- 330 [ECE/MRPP/2008/5/Add.6, пункт 81.](#)
- 331 [Там же, пункт 84.](#)
- 332 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 100.](#)
- 333 [Основано на J. M. Evans and others, Administrative Law: Cases, Text, and Materials, 3rd ed. \(Toronto, Emond Montgomery Publications Ltd, 1989\), pp. 309-344.](#)
- 334 [Bryan A. Garner ed., Black's Law Dictionary, 9th edition, \(St Paul, Minnesota, West Thomson Reuters, 2009\).](#)
- 335 [ECE/MRPP/2011/11/Add.3, пункт 55.](#)
- 336 [Там же, пункт 56.](#)
- 337 [ECE/MRPP/2003/3 \(Луккские руководящие принципы\).](#)
- 338 [ECE/MRPP/2/Add.5 \(решение I/4\).](#)
- 339 [ECE/MRPP/2005/5 \(Доклад об осуществлении Руководящих принципов по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, связанным с генетически измененными организмами\).](#)
- 340 [ECE/MRPP/2005/2/Add.2 \(решение II/1\).](#)
- 341 [Соответствующая вебстраница Офиса международных договоров ООН \[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-13-b&chapter=27&lang=en\]\(http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-13-b&chapter=27&lang=en\).](#)

- 342 [См. Национальный доклад об осуществлении Конвенции Болгарией за 2008 и 2011 годы. Доступны для ознакомления по адресам \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_ir_2008_BGR_e.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_ir_2008_BGR_e.pdf\) и \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Bulgaria_NIR_2011_e.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/Bulgaria_NIR_2011_e.pdf\).](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_ir_2008_BGR_e.pdf)
- 343 [Франция, Экологический кодекс, статья L. 533-3. Доступен по адресу <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20080805>.](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20080805)
- 344 [Там же, статья L. 533-5.](#)
- 345 [Более подробную информацию можно получить в Национальном докладе Франции по осуществлению Орхусской конвенции за 2011 год, пункты 118 – 122. Доступен для ознакомления по адресу \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/France_NIR_2011_e.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/France_NIR_2011_e.pdf\).](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/reporting/NIRs%202011/France_NIR_2011_e.pdf)
- 346 www.ogm.gouv.fr и www.anses.fr.
- 347 <http://gmoinfo.jrc.ec.europa.eu>.
- 348 [MRPP/2003/3 \(Луккские руководящие принципы\), пункт 3.](#)
- 349 [Там же, подпункт d\) пункта 2 приложения I.](#)
- 350 [Там же, подпункт e\) пункта 2 приложения I.](#)
- 351 [Там же, подпункт f\) пункта 2 приложения I.](#)
- 352 [FAO, Genetically Modified Organisms, Consumers, Food Safety and the Environment \(Rome, 2001\), p. 14. Доступен для ознакомления по адресу <http://www.fao.org/home/en/>.](http://www.fao.org/home/en/)
- 353 [Директива 2001/18/ЕС Европейского Парламента и Совета от 12 марта 2001 года о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов и отменяющая Директиву Совета 90/220/ЕЕС.](#)
- 354 [ECE/MRPP/2008/2/Add.1 \(Рижская декларация\), пункт 16.](#)
- 355 [См. Конвенцию о биологическом разнообразии, пункт g\) статьи 8 и пункт 3 статьи 19, и Картахенский протокол по биобезопасности, статья 3.](#)
- 356 [С текстом Протокола можно ознакомиться по адресу \[http://bch.cbd.int/protocol/NKL_text.shtml\]\(http://bch.cbd.int/protocol/NKL_text.shtml\). 7 марта 2011 года Протокол открыт для подписания и вступит в силу через 90 дней после его ратификации не менее 40 Сторонами Картахенского протокола о биобезопасности.](http://bch.cbd.int/protocol/NKL_text.shtml)
- 357 [ECE/MRPP/2005/2/Add.2 \(решение II/1\).](#)
- 358 [ECE/MRPP/WG.1/2009/3 \(Доклад международного совещания экспертов по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, связанным с генетически измененными организмами \(9 и 20 мая 2008 года, Кёльн, Германия\)\).](#)
- 359 [ECE/MRPP/2011/3 \(Отчет о семинаре по вопросам информирования общественности, доступа к информации и участия общественности по вопросам, связанным с живыми/генетически измененными организмами \(8 и 9 октября 2010 года, Нагоя, Япония\)\).](#)
- 360 [Директива 2001/18/ЕС Европейского парламента и Совета от 12 марта 2001 года о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов и отменяющая Директиву Совета 90/220/ЕЕС, подпункт b\) пункта 2 статьи 7.](#)
- 361 [Решение Европейской Комиссии 2002/623/ЕС от 24 июля 2002 года, определяющая руководящие указания, дополняющие Приложение II к Директиве 2001/18/ЕС Европейского парламента и Совета о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов и отменяющая Директиву Совета 90/220/ЕЕС.](#)
- 362 [Решение Совета 2002/811/ЕС от 3 октября 2002 устанавливающее руководящие указания, дополняющие приложение VII к Директиве 2001/18/ЕС Европейского Парламента и Совета о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов и отменяющей Директиву Совета 90/220/ЕЕС.](#)
- 363 [Пункт 2 статьи 2.](#)
- 364 [Статья 9.](#)
- 365 [Статья 24.](#)
- 366 [Регламент \(ЕС\) № 1829/2003 Европейского Парламента и Совета от 22 сентября 2003 о генетически модифицированных продуктах питания и кормах.](#)
- 367 [Директива 2001/18/ЕС Европейского парламента и Совета от 12 марта 2001 года о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов и отменяющая Директиву Совета 90/220/ЕЕС, пункт 4 статьи 2.](#)
- 368 [Директива Европейского совета от 23 апреля 1990 года об использовании генетически измененных микроорганизмов в замкнутых территориях.](#)
- 369 [Директива Европейского Совета от 26 октября 1998 года, вносящая изменения в Директиву 90/219/ЕЕС об использовании генетически измененных микроорганизмов в замкнутых системах.](#)
- 370 [Решение Совета 2002/812/ЕС от 3 октября 2002, устанавливающее в соответствии с Директивой Европейского парламента и Совета 2001/18/ЕС формат сводной информации относительно реализации на рынке генетически измененных организмов в качестве продуктов или в них.](#)
- 371 [Решение Совета 2002/813/ЕС от 3 октября 2002, устанавливающее, в соответствии с Директивой 2001/18/ЕС Европейского парламента и Совета, формат сводной уведомительной информации относительно намеренного высвобождения в окружающую среду генетически измененных организмов в иных целях, нежели для реализации на рынке.](#)

- 372 Регламент (ЕС) № 1829/2003 Европейского Парламента и Совета от 22 сентября 2003 о генетически модифицированных продуктах питания и кормах.
- 373 Дело C-552/07, Commune de Sausheim против Pierre Azelvandre, Решение Суда (Четвертая палата) от 17 февраля 2009 года.
- 374 Директива 2001/18/ЕС Европейского парламента и Совета от 12 марта 2001 года о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов и отменяющая Директиву Совета 90/220/ЕЕС, Часть А, приложение VII.
- 375 Решение Комиссии 2002/623/ЕС от 24 июля 2002 года, устанавливающее руководящие указания, дополняющие приложение II к Директиве 2001/18/ЕС Европейского Парламента и Совета о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов и отменяющей Директиву Совета 90/220/ЕЕС.
- 376 European Food Safety Authority (EFSA) Panel on Genetically Modified Organisms, "Guidance on the environmental risk assessment of genetically modified plants, EFSA Journal 2010;8(11):1879. [111 cc]. doi:10.2903/j.efsa.2010.1879. Доступно для ознакомления по адресу www.efsa.europa.eu/efsajournal.htm.
- 377 ECE/MPPP/2008/5/Add.6.
- 378 Норвегия, Закон от 2 апреля 1993 года № 38 о производстве и использовании генетически измененных организмов, Статья 1. Более подробная информация представлена на странице <http://www.dirnat.no/attachment.ap?id=2692>.
- 379 ECE/MRPP/2003/3 (Лукские руководящие принципы), пункт 21.
- 380 Нидерланды, Указ № 435 от 1993 года о генетически измененных организмах, основанный на Законе о экологически опасных веществах.
- 381 Более подробную информацию можно найти, например, работе Jerzy Jendroska, Stephen Stec, "UN/ECE: The Kyiv Protocol on Strategic Environmental Assessment", *Environmental Policy and Law*, vol 33, No. 3-4, (2003), pp. 105-110.
- 382 Дополнительную информацию можно найти в документе Европейской комиссии "Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment", с. 48-49. Доступен для ознакомления по адресу http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf
- 383 Одиннадцать отраслей включают в себя сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыбное хозяйство, энергетику, промышленность, транспорт, обращение с отходами, управление водными ресурсами, связь, туризм, городское и сельское планирование и землепользование.
- 384 Более подробно о понятии «заинтересованная общественность» в рамках Орхусской конвенции написано в работе Jerzy Jendroska, "Public Participation in Environmental Decision-Making" in *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Marc Pallemmaerts, ed. (Groningen, The Netherlands, Europa Law Publishing, 2011).
- 385 См. http://vote.bluelink.net/ngovote_info.php.
- 386 Angus Stevenson, ed., *Oxford Dictionary of English* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2010).
- 387 Венгрия, Закон XI от 1987 года о законодательстве, статьи 27 и 29.
- 388 Там же, статья 31.
- 389 Sandor Fulop, "Chapter 7: Hungary" in *Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Central and Eastern Europe* (Szentendre, The Regional Environmental Center in Central and Eastern Europe, June 1998), p. 214. Доступна для ознакомления по адресу <http://archive.rec.org/REC/Publications/PPDoors/CEE/PPDoorsCEE.pdf>.
- 390 Словения, Закон, вносящий поправки в Закон об охране окружающей среды (Официальная газета RS, №70/08; EPA-1B), статья 34.
- 391 Словения, № 0071-165/2008/2 (2008). Доступен для ознакомления по адресу http://www.arhiv.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/navodilo_okoljski_predpisi.pdf.
- 392 См. <http://www.mop.gov.si>.
- 393 Решение Комиссии 97/150/ЕС от 24 февраля 1997 года.
- 394 Совет Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод, статья 6.
- 395 Орхусская Конвенция, например, цитировалась в Татар против Румынии, дело ЕСПЧ 67021/01, 29 января 2009 года, а также упоминалась в Брандуш против Румынии, дело ЕСПЧ 6586/03, 7 апреля 2009 года. Информацию о других делах, переданных в Европейскую конвенцию по правам человека в отношении вопросов, охваченных Орхусской Конвенцией, см, например: Зандер против Швеции, жалоба 14282/88, ЕСПЧ, решение от 25 ноября 1993; Герра и другие против Италии, жалоба 14967/89, ЕСПЧ, решение от 19 февраля 1998 года; Ташкин и другие против Турции, жалоба 46117/99, ЕСПЧ, решение от 10 ноября 2004 года; Джакомелли против Италии, жалоба 59909/00, ЕСПЧ, решение от 2 ноября 2006 года; Окэй и другие против Турции, дело ЕСПЧ 36220/97 от 12 июля 2005 года; Таршашаг А Сабашагыогекерт против Венгрии, жалоба 37374/05, ЕСПЧ, решение от 14 апреля 2009 года; Кенеди против Венгрии, Жалоба 31475/05, ЕСПЧ, решение от 26 Мая 2009 года.
- 396 Срамек против Австрии, жалоба № 8790/79, ЕСПЧ, решение от 22 октября 1984 года, пункт 36; см. также Коем и др. против Бельгии, жалоба № 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 и 33210/96, ЕСПЧ, решение от 22 июня 2000 года.
- 397 Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства, жалоба № 7819/77 и 7878/77, ЕСПЧ, Решение от 28 июня 1984 года, пункт 78.
- 398 Лангборгер против Швеции, жалоба № 11179/84, ЕСПЧ, Решение от 22 июня 1989 года.
- 399 Зандер против Швеции, жалоба № 14282/88, ЕСПЧ, Решение от 25 ноября 1993 года.
- 400 См., например, дело C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten v. Kärntner Landesregierung*, Решение Суда (Вторая палата) от 10 декабря 2009 года, пункт 39, по которому Суд Европейского Союза вынес решение, что австрийский *Umweltsenat* является судом в соответствии с правом Европейского союза.

- 401 [ECE/MRPP/C.1/2005/2/Add.1, пункт 26.](#)
- 402 [Там же.](#)
- 403 [Более подробная информация представлена по адресу https://ico.org.uk.](https://ico.org.uk)
- 404 [Более подробная информация представлена по адресу http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/tribunals/information-rights/index.htm.](http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/tribunals/information-rights/index.htm)
- 405 [ECE/MRPP/C.1/2009/6/Add.3, пункт 35.](#)
- 406 [Дело C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg \(European Union\), Решение Суда \(Четвертая палата\) от 12 мая 2011 года.](#)
- 407 [Директива Совета ЕС 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года об оценке воздействия отдельных государственных и частных проектов на окружающую среду.](#)
- 408 [Дело C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg \(European Union\), Решение Суда \(Четвертая палата\) от 12 мая 2011 года, пункт 42.](#)
- 409 [Там же, пункт 44.](#)
- 410 [Там же, пункт 47.](#)
- 411 [Там же, пункт 48.](#)
- 412 [Там же, пункт 50.](#)
- 413 [ECE/MRPP/C.1/2012/11, пункт 76.](#)
- 414 [ECE/MRPP/C.1/2006/4/Add.2.](#)
- 415 [Там же, пункт 40.](#)
- 416 [Там же, пункт 46.](#)
- 417 [Дело C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun, Решение Суда \(Вторая палата\) от 15 октября 2009 года.](#)
- 418 [ECE/MRPP/C.1/2012/11, пункт 82.](#)
- 419 [Там же.](#)
- 420 [ECE/MRPP/2008/5/Add.10, пункт 56.](#)
- 421 [ECE/MRPP/2008/5/Add.4, пункт 28.](#)
- 422 [Там же, пункт 30.](#)
- 423 [Директива 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде.](#)
- 424 [ECE/MRPP/C.1/2006/4/Add.2.](#)
- 425 [ECE/MRPP/C.1/2012/14, пункт 83.](#)
- 426 [ECE/MRPP/2008/5/Add.4, пункт 27.](#)
- 427 [ECE/MRPP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 35.](#)
- 428 [Там же, пункт 36.](#)
- 429 [ECE/MRPP/2008/5/Add.4, пункты 31, 35 и 41.](#)
- 430 [ECE/MRPP/C.1/2012/14, пункт 65.](#)
- 431 [Дополнительную информацию можно получить на сайте https://www.cps.gov.uk/. Пример успешного частного обвинения в Соединенном Королевстве касательно окружающей среды Рон Харт против Anglian Water \(Апелляционный суд, 21 июля 2003 года\), \[2004\] Env. L.R. 10, см. также ENDS \(326\), март 2002 года, с. 54\)](https://www.cps.gov.uk/)
- 432 [ECE/MRPP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 40.](#)
- 433 [ECE/MRPP/2008/5/Add.10, пункт 56.](#)
- 434 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункты 104-105.](#)
- 435 [Венгрия, Закон. III \[1952\] о гражданском судопроизводстве, статья 156.](#)
- 436 [ECE/MRPP/C.1/2006/4/Add.1, пункты 28-29.](#)
- 437 [ECE/MRPP/C.1/2010/6/Add.1, пункт 52.](#)
- 438 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 108.](#)
- 439 [Там же, пункт 110.](#)
- 440 [ECE/MRPP/C.1/2010/6/Add.2, пункты 44-45.](#)
- 441 [ECE/MRPP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 139.](#)
- 442 [Там же, пункт 138.](#)
- 443 [ECE/MRPP/C.1/2010/4/Add.2, пункт 66.](#)

- 444 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 112.](#)
- 445 [Там же.](#)
- 446 [ECE/MRPP/2008/5/Add.10, пункт 56.](#)
- 447 [ECE/MRPP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 108.](#)
- 448 [ECE/MRPP/C.1/2010/6/Add.2, пункт 44.](#)
- 449 [ECE/MRPP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 128.](#)
- 450 [Там же, пункт 129.](#)
- 451 [Там же, пункт 135.](#)
- 452 [Там же, пункт 136.](#)
- 453 [ECE/MRPP/C.1/2012/7, пункты 51-52.](#)
- 454 [Дело C-427/07, Комиссия Европейского сообщества против Ирландии, Решение Суда \(Вторая палата\) от 16 июля 2009 года.](#)
- 455 [ECE/MRPP/C.1/2010/4/Add.2, пункт 66.](#)
- 456 [ECE/MRPP/C.1/2010/6/Add.3, пункт 136.](#)
- 457 [Статья 13.](#)
- 458 [ECE/MRPP/2/Add.9 \(решение I/8\), пункт 1.](#)
- 459 [ECE/MRPP/WG.1/2007/L.4 \(Руководящие указания по требованиям к отчетности, подготовленные Комитетом по вопросам соблюдения\).](#)
- 460 [ECE/MRPP/2/Add.2 \(решение I/1\), приложение.](#)
- 461 [Там же.](#)
- 462 [ECE/MRPP/2/Add.14 \(решение I/13\).](#)
- 463 [ECE/MRPP/2005/2/Add.10 \(решение II/6\).](#)
- 464 [ECE/MRPP/2008/2/Add.15 \(решение III/7\).](#)
- 465 [ECE/MRPP/2011/2/Add.1 \(решение IV/7\).](#)
- 466 [ECE/MRPP/2/Add.2 \(решение I/1\), приложение.](#)
- 467 [Применяемые Правила процедур РКИК ООН содержатся в FCCC/CP/1996/2.](#)
- 468 [UNEP/GC.20/INF/16, Исследование по вопросам избежания споров и урегулирование споров в международном экологическом праве и выводы, с. 29.](#)
- 469 [Международная организация труда, Конституция Международной организации труда, 1 апреля 1919 года, статья 24.](#)
- 470 [Там же.](#)
- 471 [Североамериканское соглашение о сотрудничестве в области окружающей среды, статьи 14 и 15.](#)
- 472 [См. \[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf\]\(http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf\).](#)
- 473 [ECE/MRPP/C.1/2005/2/Add.3 \(Украина\).](#)
- 474 [ООН, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331, статья 18.](#)
- 475 [ECE/MRPP/2011/2/Add.1 \(решение IV/5\).](#)
- 476 [ООН, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331, статья 54.](#)
- 477 [Директива 2008/1/ЕС Европейского Парламента и Совета от 15 января 2008 о комплексном предотвращении и контроле за загрязнением \(кодифицированная версия\).](#)
- 478 [Директива 2010/75/EU Европейского Парламента и Совета от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах \(комплексное предотвращение и контроль за загрязнением\).](#)
- 479 [Директива Совета ЕС 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года по оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, пункт 1 статьи 4.](#)
- 480 [Там же, пункт 2 статьи 4.](#)
- 481 [ECE/MRPP/C.1/2010/4/Add.1, пункт 43.](#)
- 482 [Там же, пункт 46.](#)
- 483 [Там же, пункт 47.](#)
- 484 [ECE/MRPP/2011/11/Add.2, пункт 74.](#)



Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 12 34
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: unece_info@un.org
Website: <http://www.unece.org>