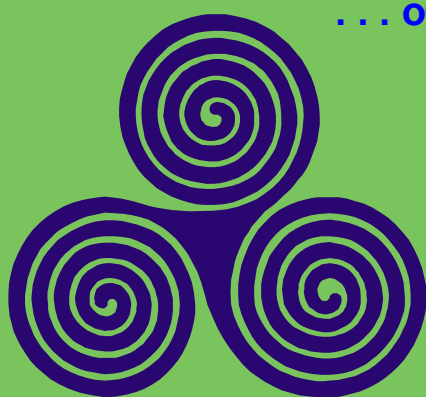


ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

## ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ



... обеспечение прав граждан посредством

- доступа к информации
- участия общественности
- доступа к правосудию

в интересах здоровой окружающей среды . . .

## РУКОВОДСТВО ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

## **ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ**

**. . . обеспечение прав граждан посредством**

- доступа к информации**
- участия общественности**
- доступа к правосудию**

**в интересах здоровой окружающей среды . . .**

## **РУКОВОДСТВО ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ**

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**ЕЭК            ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ: РУКОВОДСТВО ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ  
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
Женева**

*ДАНСЕЕ*

Датская организация по сотрудничеству в  
области окружающей среды в Восточной Европе  
Министерство окружающей среды и энергетики

ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

РЕГИОНАЛЬНЫЙ  
ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ЦЕНТР  
*для Центральной и Восточной Европы*

**Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии  
общественности в процессе принятия решений и доступе к  
правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды**

**ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ:  
РУКОВОДСТВО ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ**

Подготовлено  
Стивеном Стеком и Сусаной Кэйси-Лефковиц  
в сотрудничестве с консультантом по редакционному оформлению  
Ежи Ендроска

для  
Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы

при финансовой поддержке  
Датского агентства по защите окружающей среды

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
Нью-Йорк и Женева, 2000 год**

## ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

\*  
\* \*

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Мнения, выраженные в настоящем издании, не обязательно отражают мнение Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Датского агентства по защите окружающей среды, Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), Института экологического права (ИЭП), Европейского Экофорума, Европейского экологического бюро (ЕЭБ), членов Группы экспертов или их организаций.

ECE/CEP/72

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

*В продаже под №*  
ISBN

## СОДЕРЖАНИЕ

|  | <i>Стр.</i> |
|--|-------------|
| ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ.....   | iv          |
| ПРЕДИСЛОВИЕ.....   | vi          |
| ПОРЯДОК ПОЛЬЗОВАНИЯ РУКОВОДСТВОМ.....  | vii         |
| ВВЕДЕНИЕ.....  | 1           |
| КОНВЕНЦИЯ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....                                      | 12          |
| Преамбула .....  | 12          |
| ОБЩАЯ ЧАСТЬ.....   | 36          |
| <i>Статья 1. Цель</i> .....  | 37          |
| <i>Статья 2. Определения</i> .....   | 40          |
| <i>Статья 3. Общие положения</i> .....   | 61          |
| ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ I. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ.....   | 74          |
| <i>Статья 4. Доступ к экологической информации</i> .....   | 78          |
| <i>Статья 5. Сбор и распространение экологической информации</i> .....   | 102         |
| ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ.....   | 134         |
| <i>Статья 6. Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности</i> .....  | 141         |
| <i>Статья 7. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой</i> .....  | 184         |
| <i>Статья 8. Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов</i> ..... | 193         |
| ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ III. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ.....   | 200         |
| <i>Статья 9. Доступ к правосудию</i> .....   | 203         |
| ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....  | 223         |
| <i>Статья 10. Сопровождение Сторон</i> .....   | 223         |
| <i>Статья 11. Право голоса</i> .....   | 233         |
| <i>Статья 12. Секретариат</i> .....  | 235         |
| <i>Статья 13. Приложения</i> .....   | 237         |
| <i>Статья 14. Поправки к Конвенции</i> .....   | 238         |
| <i>Статья 15. Рассмотрение соблюдения</i> .....  | 241         |
| <i>Статья 16. Урегулирование споров</i> .....  | 245         |
| <i>Статья 17. Подписание</i> .....   | 247         |
| <i>Статья 18. Депозитарий</i> .....  | 249         |
| <i>Статья 19. Ратификация, принятие, утверждение и присоединение</i> .....   | 250         |
| <i>Статья 20. Вступление в силу</i> .....  | 253         |
| <i>Статья 21. Выход из Конвенции</i> .....   | 256         |
| <i>Статья 22. Аутентичные тексты</i> .....   | 257         |
| ПРИЛОЖЕНИЯ.....  | 258         |
| <i>Приложение I. Перечень видов деятельности, упомянутых в пункте 1а) статьи 6</i> .....   | 258         |
| <i>Приложение II. Арбитраж</i> .....   | 270         |
| ПРИМЕЧАНИЯ.....  | 278         |
| ПРИЛОЖЕНИЯ.....  | 289         |
| ПРИЛОЖЕНИЕ I. <i>Резолюция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и в доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды</i> .....              | 289         |
| ПРИЛОЖЕНИЕ II. <i>Заявления, сделанные при подписании</i> .....  | 292         |
| БИБЛИОГРАФИЯ.....  | 294         |

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Наступление нового тысячелетия дает нам всем хороший повод подумать над тем, что хорошего удалось сделать людям за прошедшую тысячу лет и в чем они допустили ошибки, а также над тем, какие задачи ждут нас впереди в эту новую, еще более взаимозависимую эпоху человеческой истории. Хотя многие из наших сегодняшних забот могут показаться – если заглядывать так далеко вперед – вполне обыденными, тем не менее цель устойчивого, равноправного и экологически сбалансированного развития приобретает даже еще большее значение, поскольку от него зависит сохранение самой жизни на Земле.

Ключевым элементом в стремлении достичь этой цели является укрепление экологических прав населения, с тем чтобы все члены общества и организации, представляющие их интересы, могли играть многогранную и активную роль в деле столь нужного сейчас изменения структуры потребления и производства. Активное вовлечение членов гражданского общества в разработку политики в разных областях деятельности и в работу по ее реализации – необходимое предварительное условие достижения ощутимого прогресса на пути устойчивого развития.

Принятие Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, – Орхусской конвенции – явилось гигантским шагом на пути развития международного права в этой области. Я высоко оцениваю тот факт, что многие страны подписали Конвенцию и взяли на себя обязательство делать все возможное для ее скорейшего вступления в силу.

Хотя по сфере охвата Орхусская конвенция является региональной, тем не менее ее значение универсально. На сегодняшний день она представляет собой самую полную разработку принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который подчеркивает необходимость участия граждан в решении экологических вопросов и в доступе к информации, которая есть в распоряжении государственных органов. Как таковая, она являет собой самый что ни на есть амбициозный и смелый замысел в деле создания «экологической демократии», который когда-либо воплощался в жизнь под эгидой Организации Объединенных Наций. К тому же, Конвенция будет открыта для присоединения и тех стран, которые не являются членами ЕЭК. Это позволит ей стать своего рода универсальной базой укрепления экологических прав граждан. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, которая состоится в 2002 году по случаю десятой годовщины со дня проведения Встречи на высшем уровне «Планета Земля», даст своевременную возможность определить уместность Орхусской конвенции в качестве возможного примера укрепления работы по применению принципа 10 в других регионах мира.

Если в ходе разработки Конвенции пришлось преодолеть много трудностей, то это отнюдь не значит, что в ходе ее реализации этих трудностей будет гораздо меньше. Внесение изменений в национальное законодательство в целях приведения его в соответствие с абстрактными, в отдельных случаях, положениями Конвенции будет отнюдь не легкой задачей. Хотя это Руководство не претендует на официальную интерпретацию Конвенции, оно, тем не менее, может служить полезным инструментом в руках правительств и парламентов, которые будут заниматься решением этой задачи. Должностные лица государственных органов, которые будут выполнять повседневную работу по применению положений, вытекающих из Конвенции, получат важное

руководство на предмет того, каким образом использовать возложенные на них такие полномочия. Природоохранные организации гражданского общества, которые играли беспрецедентную роль в переговорах по Конвенции и которые, как можно ожидать, будут играть столь же важную роль и в ее реализации, также откроют для себя в этом Руководстве много полезных сведений.

В этой связи я с удовольствием рекомендую это Руководство всем тем, кто заинтересован в данной Конвенции – представителям директивных и законодательных органов, должностным лицам на всех уровнях управления, ученым, НПО и т.п. – в надежде, что оно прольет свет на Конвенцию и тем самым поможет вовлечь граждан в более активную и столь жизненно важную работу по достижению цели устойчивого развития.

Кофи А. Аннан

*Генеральный Секретарь Организации Объединенных Наций*



## ПРЕДИСЛОВИЕ

*Руководство по Орхусской конвенции* – это результат совместного проекта Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Регионального экологического центра (РЭЦ) и Датского агентства по охране окружающей среды. Оно ориентировано одновременно на директивные органы и политиков, отвечающих за включение Конвенции в национальные системы, а также на государственные органы власти и их консультантов, которым приходится заниматься выполнением обязательств по Конвенции.

Проект принял свою настоящую форму под управлением Руководящего комитета в составе Кая Берлунда, (ЕЭК ООН), Хеспера Хермансена (Дания), Джона Хонтелеса (ЕЭБ/Европейский Экофорум), Ернейя Стритиха (руководитель проекта, РЭЦ), и Джерими Уэйтса (ранее ЕЭБ/Европейский Экофорум, а в настоящее время ЕЭК ООН). Все они принимали участие в этой работе в личном качестве.

На первом совещании Сторон, подписавших Конвенцию, в 1999 году в Кишиневе была создана Группа экспертов в целях оказания помощи в реализации данного проекта. В ее состав вошли некоторые из тех, кто занимался разработкой Конвенции, а также другие эксперты: Марк Берман (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде), Джон Боунин (Орегонский университет, Соединенные Штаты), Кейти Брэди (Австралия), Аркадие Капчеля (Республика Молдова), Марта Черна (Чешская Республика), Дрита Даде (Албания), Йонас Эббессон (Стокгольмский университет, Швеция), Софи Фленсбор (Дания), Шандор Фулоп (Ассоциация рационального использования окружающей среды и экологического права (ЕМЛА), Венгрия), Лиле Гловка (Всемирный союз охраны природы (МСОП)), Ральф Халло («Стихтинг Натур ан Милье» (СНМ), Нидерланды), Гури Хестфлат (Норвегия), Криштина Хорват (Нидерланды), Ева Йул Хенсен (Дания), Виллем Какебеке (Нидерланды), Вейт Кестер (Дания), Светлана Кравченко («Экоправо», Украина), Карин Крччак (Американская ассоциация адвокатов/Центрально- и восточноевропейская инициатива в области права (ААА/ЦВИОП)), Туомас Куукканен (Финляндия), Франческо Ла Камера (Италия), Бо Лет-Эспенсен (Датское общество охраны природы (ДО), Дания), Алистер Макглоун (Соединенное Королевство), Климент Миндьов (организация «В долгу у природы», Болгария), Марк Паллемертс (Бельгия), Ольга Разбаш («Юрэко», Российская Федерация), Филипп Сэндз (Фонд международного экологического права и развития (ФИЛД), Соединенное Королевство), Николас Тавитян (Международная организация парламентариев по охране окружающей среды (ГЛЮБ-Европа)), Магда Тот Надь (РЭЦ) и Ондрей Велек (Чешская Республика). Джерри Каннингем (ЮНЕП), Иржи Дусик (РЭЦ), Оле Кристиан Фохалд (Норвегия), Хауэрд М. Хольцман (Соединенные Штаты), Петер Йоргенсен (Дания), Анн О'Маллей (ААА/ЦВИОП), Анико Раднай (Венгрия) и Мэри Тейлор (организация «Друзья Земли» (ДЗ)/Европейский Экофорум) оказали ценную помощь и высказали свои замечания по проекту. Много времени и изысканий посвятили этой работе Марианна Большакова, Джеймс Колдуэлл, Джефф Томас и Патрик Фоллер из РЭЦ, а также Джей Остин, Алисия Кейт, Брайан Рохан и Йилл ван Берг из Института экологического права.

## ПОРЯДОК ПОЛЬЗОВАНИЯ РУКОВОДСТВОМ

Руководство по осуществлению Орхусской конвенции содержит общий обзор и подробный постатейный анализ Конвенции.

Читатель может найти обзор событий, которые явились первопричиной разработки Конвенции, как в общем введении, так и во введениях к различным разделам. В этих введениях излагается предыстория и описывается структура Конвенции, вытекающие из нее основные обязательства и различные варианты осуществления. Эти быстрые «мазки» вводят читателя в тематику Конвенции и помогают ему понять, что она может означать на практике.

Лицам, разрабатывающим политику, и органам государственной власти, занимающимся активной работой по инкорпорированию Конвенции в национальное законодательство или по созданию механизмов ее осуществления в контексте различных национальных правовых систем, потребуется более подробный анализ ее положений. В этой связи в Руководстве как раз и анализируется каждое положение Конвенции с целью помочь читателю понять как жесткие обязательства, так и обязательства, которые допускают определенную степень гибкости, а также варианты их реализации в каждом конкретном случае.

И наконец, государственный орган или консультант, который сталкивается с конкретной проблемой осуществления или толкования, может использовать это Руководство в качестве своего рода справочника.

Хотя при составлении Руководства авторы ориентировались на лиц, занимающихся выработкой политики, и государственные органы, оно, тем не менее, может быть полезно и для других людей, в том числе для всех тех, кто хотел бы воспользоваться правами, предусмотренными в Конвенции, для активного участия в работе по охране окружающей среды.

Здесь, возможно, следует включить разъяснение по поводу использования некоторых терминов. В ряде случаев в Конвенции упоминается «национальное» законодательство, несмотря на то что она открыта и для Сторон, которые являются региональными организациями экономической интеграции. В Руководстве этот термин применяется к любому внутреннему праву той или иной Стороны, независимо от того, является она государством или региональной организацией экономической интеграции. В одних случаях авторы Руководства придерживались терминологии, принятой в Конвенции, а в других они использовали, для обозначения такого внутреннего права, именно понятие «внутреннее».

Авторы выбрали комплексное толкование, обусловленное фундаментальными принципами, лежащими в основе Орхусской конвенции. Естественно, здесь возможны и другие толкования, в результате чего специфика формулировок Конвенции может вполне получить самостоятельную путевку в жизнь. В тех случаях, где текст может быть истолкован по-разному, авторы попытались разработать соответствующие указания, руководствуясь принципами и целями Конвенции, закрепленными в преамбуле и статье 1, а также на основе положительных примеров существующей практики, сложившейся в государствах. Участие одного из авторов в переговорах по Конвенции и частые консультации с Группой экспертов в ходе составления Руководства помогли добиться того, что «дух» Конвенции в результате пересказа удалось сохранить. Заявление

министров в Орхусе и резолюция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятая Сторонами, подписавшими Орхусскую конвенцию (здесь и далее именуемая «Резолюцией Сторон, подписавших Конвенцию»), также в какой-то мере проливают свет на намерения составителей. В своей резолюции Стороны, подписавшие Конвенцию, заявили о своей решимости добиваться максимального осуществления Конвенции до ее вступления в силу и проводить работу по ее скорейшему введению в действие. Это Руководство имеет целью оказать помощь нынешним и будущим Сторонам Орхусской конвенции в работе по ее реализации и в понимании ее последствий, с тем чтобы облегчить процесс ее ратификации и вступления в силу.

И наконец, читатель, возможно, обратит внимание на встречающиеся в ряде случаев ссылки на законодательство Европейского сообщества (ЕС). И хотя законодательство ЕС относится непосредственно лишь к части региона ЕЭК ООН, оно, тем не менее, иногда упоминается по двум причинам. Во-первых, оно служило источником информации на переговорах по Конвенции для целого ряда стран, которые либо являются государствами-членами Европейского сообщества, либо заключили с ним соглашения о присоединении и намереваются вступить в состав его членом. Во-вторых, результатом нормотворческой работы в ЕС явилась развитая региональная, а то и международная практика во многих тематических областях, охватываемых Конвенцией. Любые ссылки на законодательство и практику ЕС в тексте имеют целью довести до внимания читателя практическую информацию, а отнюдь не указать на какой-либо особый статус нормативных актов ЕС применительно к региону ЕЭК ООН.

Авторы были бы весьма признательны за любые замечания по улучшению данного текста или порядка его применения с течением времени.

## ВВЕДЕНИЕ

### **А. 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. С того времени Конвенцию подписало 39 стран и Европейское сообщество.

Орхусская конвенция представляет собой новый вид соглашения в области окружающей среды. Она 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 нового процесса участия общественности в переговорах и реализации международных соглашений.

Предмет Орхусской конвенции касается самым непосредственным образом взаимоотношений между народом и органами управления. Эта Конвенция представляет собой не только соглашение в области окружающей среды – в ней также рассматриваются такие вопросы, как подотчетность, гласность и способность 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, образно говоря, дают этой Конвенции возможность «укусить». Фактически, преамбула непосредственно увязывает охрану окружающей среды с нормами в области прав человека и поднимает экологические права до уровня других прав человека.

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 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.

Переговоры по Орхусской конвенции уже сами по себе явились своего рода упражнением по участию. Идея конвенции возникла в ходе осуществления процесса «Окружающая среда для Европы» - процесса, в котором общественность уже принимала определенное участие. Для стран и неправительственных организаций, которые умели заглянуть в будущее, оставалось сделать лишь небольшой шаг, для того чтобы направить свои усилия и энергию на переговоры по Орхусской конвенции. Результат можно увидеть в резолюции Сторон, подписавших Конвенцию. В резолюции дается высокая оценка международным и неправительственным организациям, в частности природоохранным, за их активное и конструктивное участие в разработке Конвенции и рекомендуется разрешить им принимать в том же духе участие в совещании Сторон и в работе, проводимой в его рамках.

## **В. Путь к Орхусу**

Орхусская конвенция разрабатывалась в ходе переговоров, продолжавшихся в течение двух лет, с участием стран и неправительственных организаций из региона ЕЭК ООН. И вместе с тем 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.

Решающую роль в подготовке Орхусской конвенции в 1998 году (см. вставку) сыграли международные декларации и резолюции, а также международные правовые инструменты, такие, как конвенции. Одной из первых важных инициатив в рамках ЕЭК ООН в этом плане явился проект хартии экологических прав и обязанностей 1990 года (ENWA/R.38, приложение I). Хотя этот проект не был принят, он, тем не менее, представляет собой начальную компиляцию принципов и тем, аналогичных принципам и темам, которые в конечном итоге были закреплены в Орхусской конвенции.

Одним из важнейших этапов на пути к разработке Орхусской конвенции явилось принятие Руководящих принципов ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды («Руководящие принципы» или «Софийские руководящие принципы»). Идея разработки этих Руководящих принципов родилась на второй Конференции министров 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 ООН, 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. В январе 1995 года Руководящие принципы ЕЭК ООН были уже разработаны, а в мае того же года приняты Группой старших должностных лиц, представляющих правительства, которая отвечала за подготовку Софийской конференции. Эти Руководящие принципы ЕЭК ООН были одобрены на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Софии в октябре 1995 года. На этой же Конференции 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 Руководящих принципов ЕЭК ООН<sup>1</sup>. Для оказания помощи в разработке проекта конвенции на основе Руководящих принципов была сформирована соответствующая 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. В этих сессиях приняло участие беспрецедентное число представителей НПО, среди которых была и коалиция природоохранных гражданских организаций, созданных специально для участия в работе редакционных сессий.

### **Путь к Орхусу через международные и региональные инструменты**

**1966 год. Международный пакт о гражданских и политических правах**, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке 16 декабря 1966 года<sup>2</sup>. В статье 19 предусматривается свобода «искать, получать и распространять информацию».

**1972 год. Стокгольмская декларация по проблемам окружающей человека среды:** принцип 1 увязывает экологические вопросы и права человека и устанавливает основное право на «благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь».

**1980 год. 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 года<sup>3</sup>.

**1981 год. Африканская хартия прав человека и народов**, принятая в Алжире 26 июня 1981 года. В ней уже тогда упоминается право на удовлетворительную окружающую среду, благоприятную для человеческого развития.

**1981 год. 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<sup>4</sup>:** 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 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года, касающаяся оценки воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду.** Практика ее применения в области участия общественности в ОВОС явилась одним из источников информации для многих сторон, участвовавших в переговорах по Орхусской конвенции.

**1986 год. Резолюция Совета Европы № 171, разработанная Постоянной конференцией местных и региональных органов Европы по проблемам регионов, окружающей среды и участия**, принятая в Страсбурге 14 октября 1986 года.

**1987 год. «Наше общее будущее»<sup>5</sup>: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (доклад Брундтланд).** Этот доклад явился своего рода катализатором Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) 1992 года и принятой на ней Рио-де-Жанейрской декларации.

**1988 год. Дополнительный протокол к Американской конвенции по правам человека,** принятый в Сан Сальвадоре 17 ноября 1988 года. Он устанавливает 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). В ней признается, что участие общественности является важным элементом в контексте решения проблем окружающей среды и охраны здоровья.

**1989 год. Конференция СБСЕ по окружающей среде, София.** Все страны, принявшие участие в Конференции, за исключением Румынии, одобрили предложенные 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 ноября 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 ООН, принятый на полномочном межправительственном совещании в Осло 31 октября 1990 года. Эти ранние проекты оказали определенное воздействие на более поздние документы.

**1990 год. Директива 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 для многих сторон, участвовавших в переговорах по Орхусской конвенции.

**1991 год. Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте,** 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 ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий,** 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**, принятая в Хельсинки 17 марта 1992 года. Она включает положения, касающиеся информирования общественности.

**1992 год. Рио-де-Жанейрская декларация:** принцип 10 этой Декларации заложил базу всех трех основных элементов Орхусской конвенции.

**1993 год. Декларация второй Общевропейской конференции «Окружающая среда для Европы»**, принятая в Люцерне 30 апреля 1993 года<sup>6</sup>. В ней заявляется, что участие общественности в процессе принятия решений будет приоритетным направлением в ее дальнейшей работе.

**1993 год. Луганская конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за ущерб, причиненный в результате деятельности, опасной для окружающей среды:** Луганская конвенция явилась первым международным соглашением, в котором сделана попытка разработать правила доступа к национальным судам в порядке обеспечения принудительного исполнения решений<sup>7</sup>.

**1993 год. Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), Дополнительное соглашение о сотрудничестве в области окружающей среды.** Соглашением предусмотрено учреждение рекомендательных органов по вопросам доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию<sup>8</sup>.

**1994 год. Проект декларации принципов в области прав человека и окружающей среды<sup>9</sup>.** Документ Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций, изданный 6 июля 1994 года. Часть III относится ко всем трем основным элементам Орхусской конвенции.

**1995 год. Софийские руководящие принципы: Руководящие принципы ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся охраны окружающей среды,** были одобрены на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Софии 25 октября 1995 года. Статья 26 этих Принципов касается всех трех основных элементов Орхусской конвенции.

**1996 год. Резолюция МСОП № CGR1.25-rev 1 об участии общественности и праве на информацию,** принятая Конгрессом охраны природы МСОП в Монреале (Канада) 23 октября 1996 года.

## **С. 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 обществом цели устойчивого и экологически рационального развития.

## **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***

Первая статья 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). В дополнение к административным органам, действующим на национальном уровне, термин «государственный орган» может также включать учреждения региональных организаций

экономической интеграции, например таких, как Европейское сообщество. В то же время он однозначно исключает органы, действующие в судебном или законодательном качестве.

Конвенция также устанавливает права «общественности» (физические или юридические лица или организации) и «заинтересованной общественности» (те лица, которые затрагиваются или могут затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которые заинтересованы в этом процессе). Для того чтобы неправительственные организации могли быть отнесены к категории «заинтересованной общественности», им необходимо только содействовать охране окружающей среды и удовлетворять требованиям действующего национального законодательства.

И наконец, экологическая информация представляет собой концепцию, которая встречается во всем тексте Конвенции. Определение «экологической информации», которое дается в Конвенции, носит широкий характер: оно включает не только данные о качестве состояния окружающей среды и выбросах, но и информацию о результатах процессов принятия решений и анализов.

### ***Принципы***

Общие положения Конвенции, изложенные в статье 3, устанавливают общие принципы, которые определяют все другие более детальные или конкретные положения. Они охватывают важные аспекты осуществления Конвенции, такие, как совместимость всех ее элементов, ориентация общественности в использовании Конвенции в своих интересах, экологическое просвещение и повышение информированности, а также поддержка групп, содействующих охране окружающей среды.

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 уровень охраны, 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.

### **3. Три основных элемента**

Орхусская конвенция покоится на трех «столпах» – основных элементах, предусмотренных в статьях 4 - 9: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. Для осуществления целей Конвенции в полном объеме эти три основных элемента должны быть взаимозависимы.

#### ***Основной элемент I – доступ к информации***

Доступ к информации представляет собой первый из основных элементов. Он стоит первый и по времени, поскольку эффективное участие общественности в процессе принятия решений зависит от полной, точной и современной информации. Он может выполнять и самостоятельную функцию в том плане, что общественность может пытаться получить доступ к информации и ради иных целей, а не только ради участия.

Основной элемент «доступ к информации» подразделяется на два компонента. 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 компонент касается права общественности получать информацию и обязательства органов собирать и распространять информацию, представляющую общественный интерес, независимо от наличия запроса.

### ***Основной элемент II – участие общественности***

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

Основной элемент «участие общественности» подразделяется на три компонента. 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 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.

### ***Основной элемент III – доступ к правосудию***

Третьим основным элементом Орхусской конвенции является доступ к правосудию. Он придает принудительный характер реализации доступа к информации и обеспечения участия в рамках внутренних правовых систем и укрепляет механизм обеспечения соблюдения внутреннего законодательства в области окружающей среды. Этот элемент охватывается статьей 9. Конкретные положения статьи 9 обеспечивают исполнение тех положений Конвенции, которые предусматривают передачу прав представителям общественности. Речь в данном случае идет о статье 4, касающейся пассивной информации, статье 6, касающейся участия общественности в процессе принятия решений по какой-либо конкретной деятельности, и о всех других положениях Конвенции, которые, по усмотрению Сторон, подлежат принудительному соблюдению таким способом. Основной элемент «доступ к правосудию» также дает 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, 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 многочисленные положения, касающиеся 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 ООН, 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 ООН. В этой связи, Орхусская конвенция преследует глобальные цели, что вполне оправдано, поскольку предусмотренные в ней права носят универсальный характер. В ряде случаев к Орхусской конвенции проявляют значительный интерес и другие регионы мира, которые рассматривают возможность разработки аналогичных обязательств.

## **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 статьи 6. Второе приложение содержит правила арбитража в случае спора между Сторонами.

### **D. Осуществление и дальнейшее развитие Конвенции**

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

Первый из этих вопросов касается генетически измененных организмов (ГИО). На случай принятия решений, касающихся таких организмов, в Конвенции содержится соответствующая ссылка, например, в пункте 11 статьи 6, который предусматривает применение положений, регламентирующих участие общественности, к некоторым решениям по ГИО, но в то же время оставляет открытой возможность обсуждения этого вопроса в будущем. С учетом того, что переговоры по протоколу, касающемуся биобезопасности, к Конвенции о биологическом разнообразии проходят очень трудно, в связи с тем что между отдельными группами стран проявились острые разногласия, подход, принятый в Конвенции, вполне понятен. Резолюция Сторон, подписавших Конвенцию, призывает рассмотреть этот вопрос на своем первом совещании. На совещании НПО, состоявшемся одновременно с первым совещанием Сторон, подписавших Конвенцию, в апреле 1999 года в Кишиневе (Республика Молдова), было принято заявление с призывом внимательно отнестись к проблеме ГИО.

Вторым вопросом, конкретно упомянутым в Конвенции, является разработка систем кадастров или регистров загрязнения. Эти механизмы сбора информации, которые зарекомендовали себя с самой положительной стороны в ходе их опробования, предусмотрены в пункте 9 статьи 5. В Конвенции прослеживается позитивный подход к разработке таких систем кадастров или регистров. Вопросу разработки соответствующего документа, касающегося кадастров и регистров загрязнения, придается в Конвенции столь важное значение, что она предусматривает обсудить его на первом совещании Сторон, после вступления Конвенции в силу, в качестве одного из приоритетных.

В Конвенции также уделяется особое внимание новым формам информации, в том числе электронной. Об этом говорится в преамбуле и в статье 3, содержащей общие положения, а также в статьях 4 и 5, касающихся доступа к информации. В Конвенции учитывается развитие информационных технологий, которое идет в сторону совершенствования электронных форм, а также возможность передачи информации через Интернет и по другим системам.

Наконец, когда речь заходит об осуществлении какой-либо конвенции, то стороны этой конвенции предусматривают механизмы обеспечения ее соблюдения. В Орхусской конвенции признается, что Сторонам необходимо сотрудничать в целях создания механизмов соблюдения, которые соответствовали бы ее потребностям. В статье 15 Сторонам предписывается разработать на своем первом совещании соответствующий режим соблюдения, однако конкретная форма этого режима будет являться предметом дальнейших обсуждений.

Три из этих четырех вопросов, упомянутых выше, относятся к компетенции целевых групп, учрежденных в рамках совещания Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию (см. вставку к статье 20 ниже).

Несомненно, одним из мотивов, побудивших Стороны взять на себя обязательство прилагать усилия для максимального осуществления Конвенции еще до ее вступления в силу, явилось признание того факта, что осуществление любой конвенции, охватывающей вопросы, которые столь запутаны в различных социально-правовых системах и традициях, будет чрезвычайно сложной задачей. Потенциальные Стороны находятся на разных уровнях с точки зрения их возможностей осуществления Конвенции. Совещание Сторон и различные инициативы и целевые группы, которые предусмотрены в его рамках, представляют собой важное средство достижения целей и решения задач, поставленных Конвенцией, в пределах всего региона ЕЭК. Доноры и международные организации должны играть определенную роль в содействии как можно скорейшему осуществлению Конвенции. В этой связи уже воплощаются в жизнь многочисленные инициативы. Точно также, как НПО, которые сыграли жизненно важную роль в переговорах по Конвенции, они, как хотелось бы надеяться, должны сыграть столь же заметную роль и в ее реализации.

В конечном итоге, эффективное осуществление Конвенции зависит от самих потенциальных Сторон и от их желания претворить в жизнь положения Конвенции. Путь к полному осуществлению обещает быть тернистым, полным успехов и неожиданностей и, конечно же, не без препятствий. Однако в конце этого пути нас ждет более совершенная система принятия решений, более активное и задействованное население и более доступная информация. Настоящее Руководство имеет целью обеспечить более глубокое понимание и более единообразное применение Конвенции, оказать будущим Сторонам помощь в ее скорейшем и эффективном осуществлении и способствовать ее вступлению в силу.

### Путь из Орхуса

Протокол по проблемам воды и здоровья (Лондон, 1999 год) к Конвенции ЕЭК ООН 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.

Комитет ЕЭК ООН по экологической политике решил проанализировать соответствие действующих конвенций ЕЭК ООН с Орхусской конвенцией.

В самой Орхусской конвенции предусмотрено совещание подписавших ее Сторон в целях выполнения работы по обеспечению ее скорейшего осуществления и вступления в силу. (См. комментарий к статье 20.)

# КОНВЕНЦИЯ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

*Совершено в Орхусе, Дания,  
25 июня 1998 года*

## 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. В пунктах преамбулы закреплены принципы, которые могут помочь:

- истолковать текст самого инструмента (выражающего волю Сторон);
- определить задачи по его осуществлению;
- истолковать текст национального законодательства, регламентирующего вопросы осуществления;
- определить место данного инструмента в рамках правовой системы, показывая его связь с другими областями права;
- раскрыть возможности дальнейшего развития права по тематике данного инструмента и других связанных с ней областей.

Преамбула обычно строится в виде последовательности вторичных положений, излагающих мотивы заключения договора с указанием основы (взаимоприемлемых принципов) и описанием состояния прошлых, нынешних и будущих отношений между Договаривающимися сторонами. Преамбула служит для того, чтобы изложить не только мотивы, но также цели и замысел договора<sup>10</sup>.

Преамбула может использоваться и в целях толкования. Так, пункт 2 статьи 31 Венской конвенции о праве договоров 1969 года<sup>11</sup> 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 целей<sup>12</sup>.

Последствия преамбулы зачастую выходят за рамки обязательств, закрепленных в последующих статьях. Это обусловлено в основном тем, что рассматриваемые в ней вопросы, возможно, еще не дозрели для того, чтобы облечь их в форму конкретных обязательств, или тем, что договаривающиеся государства еще не достигли по ним консенсуса. Тем не менее они представляют собой важный шаг в развитии международного обычного права и могут быть в дальнейшем использованы в ходе разработки будущих соглашений<sup>13</sup>. Тенденцию перехода необязательных правовых положений в нормы, имеющие обязательную юридическую силу, можно проследить на примере принципа 21 Стокгольмской декларации 1972 года, подтвержденного в принципе 2 Рио-де-Жанейрской декларации и закрепленного в имеющем обязательную юридическую силу инструменте – в статье 3 Конвенции о биологическом разнообразии<sup>14</sup>. Эта статья гласит, что государства несут международную ответственность за экологические последствия деятельности, осуществляемой в рамках их юрисдикции или под их контролем. По мнению некоторых ученых, этот декларативный принцип приобрел

обязательную юридическую силу вследствие государственной практики и применения положения *opinio iuris* еще до 1992 года<sup>15</sup>. В любом случае, в 1997 году Международный суд уже мог сделать следующее заключение:

«Наличие общего обязательства государств по обеспечению того, чтобы деятельность, осуществляемая в рамках их юрисдикции или под их контролем, не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия их контроля, является в настоящее время частью общего свода международных норм, относящихся к окружающей среде»<sup>16</sup>.

Преамбула к Орхусской конвенции устанавливает соответствующую схему построения в ряде начальных пунктов. В первом пункте 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. Второй пункт преамбулы содержит ссылку на принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который привносит в экологические вопросы компонент участия общественности. В третьем пункте 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 пунктах 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 пункты преамбулы показывают укрепление связи между этими концепциями, они тем самым как бы задают тон всей Конвенции в целом. Один из самых важных пунктов 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 роль неправительственных ассоциаций в качестве мощных факторов развития общества. В пунктах преамбулы подчеркивается важность образования, создания потенциала и использования электронных средств массовой информации в целях совершенствования системы коммуникации. В шестнадцатом, семнадцатом и двадцатом пунктах затрагивается вопрос ответственности государственных органов и взаимоотношений государства и народа. В восемнадцатом пункте 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 проходящих международных процессов, таких, как «Окружающая среда для Европы», «Окружающая среда и охрана здоровья» и совещания сторон соответствующих международных соглашений, и увязывает ее с деятельностью международных организаций, в частности с ЕЭК ООН.



## **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 года<sup>17</sup>. Такая конференция состоялась в Стокгольме 5-16 июня 1972 года. В ней приняли участие 114 государств и большое число международных учреждений и неправительственных наблюдателей. 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 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 Международной комиссии по окружающей среде и развитию 1987 года под названием «Наше общее будущее» (так называемый «доклад Брундтланд», названный по имени премьер-министра

Норвегии Гро Харлем Брундтланд, которая возглавляла работу Комиссии) явился дополнительным фактором, который стимулировал проведение Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) в 1992 году.

В декабре 1989 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций<sup>18</sup> утвердила повестку дня этой Конференции. ЮНСЕД состоялась в Рио-де-Жанейро (Бразилия) 3-14 июня 1992 года. В ней приняли участие более 50 межправительственных и несколько сот неправительственных организаций (НПО). В работе Конференции также принял участие Европейский союз. Помимо подписания Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенции о биологическом разнообразии, Конференция приняла три инструмента, не имеющих обязательной силы: Рио-де-Жанейрскую декларацию, Принципы в отношении лесов и Повестку дня на XXI 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 имел важное значение в том плане, что он четко воплотил в себе универсальность разрабатываемых концепций участия общественности в решении вопросов, связанных с окружающей средой. Он стал своего рода международным ориентиром, по которому можно было сверять соответствие национальных норм. Он 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 уровне<sup>19</sup>.

В принципе 10 находят международное отражение все три основных элемента Орхусской конвенции: доступ к информации, участие общественности и доступ к судебным и административным процедурам.

**[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 природы<sup>20</sup>. 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 десять лет назад в ходе стокгольмского процесса<sup>21</sup>.

Положения, которые в наибольшей степени подходят для Орхусской конвенции, можно найти в главе III Хартии. Что касается первого основного элемента – 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 от 14 декабря 1990 года Генеральная Ассамблея признала, что все люди имеют право жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния, и призвала государства-члены и межправительственные 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 меньшинств<sup>22</sup>. На сегодняшний день этот доклад представляет собой самый подробный официальный документ по вопросу о связи между правами человека и окружающей средой. Он содержит проект декларации принципов, а также весьма полезное приложение с подборкой конституционных положений, относящихся к окружающей среде.

**[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 Хартии 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<sup>23</sup>. 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 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»<sup>24</sup>.

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 пункте 1с) 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 косвенно включены в определение «окружающая среда». 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 пункту 3с) статьи 2)<sup>25</sup>.

В первом нормустанавливающем положении 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 нормустанавливающем 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 7-8 декабря 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 «Окружающая среда для Европы» (см. ниже, последний пункт преамбулы).

Вторая Европейская конференция «Окружающая среда и здоровье» состоялась в Хельсинки в июне 1994 года. В попытке выработать комплексную оценку<sup>26</sup>, в которой нашла бы отражение разделяемая всеми озабоченность по некоторым вопросам здравоохранения и окружающей среды, министры рассмотрели эти вопросы в принятом ими Плане действий по оздоровлению окружающей среды Европы (ПДООС). 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 среды (НПДООС)<sup>27</sup>. 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 ПДООС на достижении цели более широкого вовлечения общественности и НПО в процесс принятия решений по вопросам оздоровления окружающей среды<sup>28</sup>.

Связь между процессами «Окружающая среда для Европы» и «Окружающая среда и здоровье» была поставлена во главу угла на третьей Конференции министров «Окружающая среда и здоровье», которая состоялась в Лондоне 16-19 июня 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 здоровья<sup>29</sup>.

Кроме того, Стороны, принявшие Декларацию, высоко оценили документ «Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды и здоровья»<sup>30</sup> и рекомендовали его для рассмотрения, в частности, Сторонами, подписавшими Орхусскую конвенцию, в процессе дальнейшего обсуждения этих вопросов<sup>31</sup>.

Четвертая Европейская конференция «Окружающая среда и здоровье» должна состояться, как запланировано, в 2004 году в Будапеште.

Резолюция Сторон, подписавших Конвенцию, содержит призыв к тесному сотрудничеству между ЕЭК ООН, другими органами, вовлеченными в процесс «Окружающая среда для Европы», (см. ниже комментарий к двадцать второму пункту преамбулы) и иными международными и неправительственными организациями, в частности, по вопросам реализации национальных планов по оздоровлению окружающей среды (НПДООС).

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

Термин «устойчивое развитие»<sup>32</sup> 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, сформулировано следующим образом: «развитие, которое позволяет удовлетворить нужды нынешнего поколения, без ущерба для удовлетворения потребностей будущих поколений».

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)<sup>33</sup>, – необходимость интеграции политики в области окружающей среды и политики в области развития. По словам Надендра Сингха, «Право на развитие носит несколько ограничительный характер... В связи с любым правом на развитие фактор устойчивости должен признаваться в качестве императива»<sup>34</sup>.

Эта концепция получает все более широкое распространение и приобретает все большее значение<sup>35</sup>. Полемика по вопросу устойчивого развития и охраны окружающей среды, как правило, способствовала смещению акцента в сторону более долгосрочного прогноза ситуации в области экономики и других областях.

В настоящее время устойчивое развитие является одной из основных целей Амстердамского договора Европейского союза. В статье 1(2) первой части Амстердамского договора, изменяющего Договор о создании Европейского союза, договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые связанные с этим акты, предусматривает, что государства-члены Европейского союза учитывают, в работе по достижению экономического и социального прогресса на благо своих народов, «принцип устойчивого развития»<sup>36</sup>.

В Конвенции о биологическом разнообразии термин «устойчивое использование» определяется следующим образом: «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 Конвенции о биологическом разнообразии используется особая формулировка устойчивого развития за счет включения в нее слов «экологически обоснованное». 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» используется сплошь и рядом. Его можно также найти в Конвенции о сотрудничестве в области охраны и освоения морской и прибрежной среды региона Западной и Центральной Африки (Абиджан, 1981 год). Если пользоваться все время терминологией 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 пункт преамбулы устанавливает не только то, что указанные ранее три основных элемента важны для реализации права на здоровую окружающую среду, но и то, что они призваны играть определенную роль в достижении цели устойчивого развития, помогая «защищать 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 пункт 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 Ассамблеи<sup>37</sup>, в принципе 1 Стокгольмской декларации и других международных документах (см. выше). Седьмой пункт 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, является, тем не менее, первым четким признанием права на здоровую окружающую среду в одном из международных инструментов в Европейском регионе (см. комментарий к статье 1)<sup>38</sup>. Он увязывается с формулировкой, относящейся к обязанности охранять окружающую среду, – обязанности, которая зачастую упоминается в национальном праве и международных инструментах, включая Стокгольмскую декларацию и Всемирную хартию природы<sup>39</sup>. 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. Право на здоровую окружающую среду получает все более широкое признание на национальном уровне. Многие страны в регионе ЕЭК ООН, в особенности в Центральной и Восточной Европе и новых независимых государствах, ввели в действие положения, признающие это право в своих конституциях или национальном законодательстве<sup>40</sup>.

Кроме 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. Такие дела были возбуждены на Филиппинах, в Индии и Пакистане. Однако они возбуждались и в регионе ЕЭК ООН. Одним из самых известных было дело об «охраняемых лесах»<sup>41</sup> в Венгрии. Это дело было первым, рассмотренным в конституционном суде в Восточной Европе, которое дало повод для толкования права на здоровую окружающую среду. Оно, а также некоторые другие дела придают так называемым правам третьего поколения конкретный смысл в том плане, что в них проявляется обязательство государства обеспечивать определенный уровень защиты и что в надлежащих случаях они могут быть предметом исков со стороны отдельных лиц. 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»<sup>42</sup>.

Другие дела, подтверждающие наличие права на здоровую окружающую среду, можно найти в Бельгии<sup>43</sup> и Словении<sup>44</sup>. Аналогичные дела были возбуждены в соответствии со статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>45</sup>, которые были истолкованы Европейским судом в смысле, близком к смыслу права на здоровую окружающую среду. Суд разъяснил, что он может рассматривать способ, которым органы власти охраняют окружающую среду, устанавливая в этой связи соответствующий минимальный уровень норм в области прав человека, в соответствии с которым последствия несоблюдения требований в области охраны окружающей среды могут быть истолкованы как ухудшающие условия жизни людей<sup>46</sup>. Вина в нарушении статьи 8 органами власти была установлена в тех случаях, когда они не предоставили соответствующую экологическую информацию<sup>47</sup> или не обеспечили соблюдение внутреннего экологического законодательства<sup>48</sup>. Эта статья может применяться, в порядке ее расширительного толкования, и к рассмотрению экологических последствий до принятия соответствующего решения в качестве одного из средств защиты основных прав.

В седьмом пункте преамбулы конкретно признаются права «нынешнего и будущих поколений». Эта фраза есть и в пункте 1. Необходимость применять такой подход, который учитывает интересы различных поколений и в соответствии с которым меры, принятые сегодня, не должны умалять 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»<sup>49</sup>, в практике международного права хорошо известна. Ее можно обнаружить уже в XIX столетии (решение арбитражного суда по делу о тихоокеанских морских котиках 1893 года), хотя в



этом случае суд и отклонил этот довод<sup>50</sup>. Часть этого пункта также построена на выводах Международной комиссии по окружающей среде и развитию, содержащихся в докладе Брундтланд «*Наше общее будущее*»<sup>51</sup>.

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 поколений<sup>52</sup>. В Орхусской конвенции это сделанное в судебном порядке признание получило дальнейшее развитие, закрепленное 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*»<sup>53</sup>. 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 поколений<sup>54</sup>. 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»<sup>55</sup>.

**[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 пунктах 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 восьмом пункте 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 реализации каждым человеком возможности выполнить свои обязанности перед другими, в том числе и перед будущими поколениями.

Весьма существенно, что данный пункт не замыкается на этом, поскольку в нем прямо утверждается, что люди могут нуждаться в помощи для осуществления своих прав. Это утверждение получает дальнейшее развитие в пунктах 2 и 3 статьи 3.

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.

**[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 девятом пункте преамбулы используется более практический подход к взаимодействию между элементами участия общественности, с одной стороны, и реализацией права на здоровую окружающую среду и достижением цели устойчивого развития, с другой. Он устанавливает одну 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. Представители общественности будут зачастую располагать конкретным знанием местных условий и практических последствий предлагаемой деятельности.

Работа по реализации решений может быть улучшена там, где представители 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. Повышение осведомленности общественности в тех или иных вопросах представляет собой побочную выгоду от использования конкретных процедур, которая выражается в том, что общественность становится все более и более искушенной в вопросах участия, и в том, что она способна поддержать хорошие решения. Предоставление общественности возможности выразить свою озабоченность – это вопрос самореализации, которая повышает уровень доверия в обществе в целом. Искреннее желание государственных органов найти хорошие решения, в которых учитывалась бы озабоченность общественности, находит отражение в последнем упомянутом элементе.

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

В этом пункте подчеркиваются последствия для общества практических соображений, проанализированных в девятом пункте преамбулы, которые находят отражение в двадцать первом. Элементы, содержащиеся в десятом пункте преамбулы, образуют концепцию, в соответствии с которой у общественности и государственных органов зачастую есть общая заинтересованность в достижении оптимального результата на благо общества, хотя у них могут быть расхождения по поводу способов его достижения или соответствующего баланса интересов. Однако если общественность активно участвует в процессе принятия решений, то ответ на один ключевой вопрос – использовали ли государственные органы все свои возможности для выполнения возложенных на них функций – будет найден всегда<sup>56</sup>. Уровень участия может являться своего рода мерой его эффективности. Таким образом, 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, которым пришлось что-то потерять в результате окончательного решения. При отсутствии такого подтверждения представители общественности, интересы которых могут быть ущемлены принятым решением, будут думать самое плохое, предполагая, что государственные органы подкуплены в угоду чьим-то особым интересам. Поскольку в большинстве случаев, для того чтобы решения были эффективными, они должны пользоваться определенной поддержкой со стороны широкой общественности, только что обрисованная ситуация обязательно приведет к тому, что большая доля проектов будет обречена на неудачу.

Кроме того, те представители общественности, которые имеют возможность активно участвовать в процессе принятия решений, будут самыми эффективными сторонниками реализации принятого решения. Они знают ограничения и трудности, с которыми пришлось столкнуться государственным органам, способны определить учет имеющихся интересов, включая охрану окружающей среды, и могут понять, что в данной ситуации принятое решение, видимо, обосновано, 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 пункте признается, что общие принципы, содержащиеся в Орхусской конвенции, могут содействовать более широкому участию общественности в работе других ветвей власти и помогать им в выполнении возложенных на них обязанностей. Это также одно из положений преамбулы, вместе с восемнадцатым и двадцать первым пунктами, которое выходит за рамки чисто экологического контекста и обозначает более широкие проблемы демократизации и взаимосвязей между людьми, организациями и государством. И еще один момент. Поскольку процесс разработки нормативных положений может предполагать сотрудничество между законодательной и исполнительной ветвями управления, в статье 8 Конвенции рассматривается вопрос участия в такой нормотворческой работе и представителей исполнительной власти. В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, подчеркивается, что парламенты также призваны играть ключевую роль в осуществлении Конвенции. В пункте 2 статьи 2 находит отражение принцип уважения к другим ветвям власти, который закреплен в определении «государственный орган».

Хотя 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, тем не менее следует отметить, что одна группа членов парламента приняла активное участие в переговорах и выступила с рядом предложений. В сентябре 1997 года парламентская группа 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»<sup>57</sup>.

**[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 Сторонам в перспективе необходимо помогать общественности пользоваться правами и возможностями, предусмотренными в Конституции, уже в целом получил признание. Один из первых способов, с помощью которого Сторона может сделать это, состоит в ознакомлении общественности с информацией о процедурах участия в процессе принятия решений. Этот пункт распространяет применение некоторых из принципов экологического просвещения в контексте участия общественности, в частности, к так называемой метаинформации или информации о том, как получить информацию и как ею пользоваться. Эффективное использование инструмента участия общественности предполагает необходимость наличия солидной базы знаний. Это верно не только в случае информации, которая потребуется для данного конкретного процесса принятия решений, но и в случае информации, касающейся возможностей использования системы участия общественности.

В двенадцатом пункте 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.

Наконец, участники переговоров признали важность знания того, как пользоваться возможностью участия. Речь в данном случае идет не только о знании того, что такая возможность существует. Речь идет о реальном понимании процедур, в том числе методов и механизмов эффективного участия общественности, а также результатов, которые могут быть получены, и способов их использования.

**[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 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. Термин «неправительственные организации», под которыми зачастую подразумевают природоохранные организации, на самом деле представляет собой общее понятие, охватывающее некоммерческие организации, созданные в любых законных целях. НПО – это средство реализовать право ассоциации любой группы лиц, преследующих общие цели и имеющих общие интересы.

В Рио-де-Жанейрской декларации конкретно говорится о роли различных групп в охране окружающей среды и достижении цели устойчивого развития. В ней конкретно упомянуты женщины (принцип 20), молодежь (принцип 21) и коренное население и его общины (принцип 22), но ничего не сказано о том, каким образом эти группы могут организовать свое участие. В разделе 3 Повестки дня на XXI век под названием «Укрепление роли основных групп населения» в перечисленные выше группы уже включены рабочие, профсоюзы, коммерческие структуры и промышленность, научное общество и фермеры, а в число видов деятельности, направленной на укрепление их роли, включено поощрение свободы ассоциации и расширение участия и консультаций<sup>58</sup>. Кроме того, в Повестке дня на XXI век косвенно говорится об организационном потенциале в контексте развивающихся стран<sup>59</sup>. Конкретной ссылки на природоохранные НПО в Повестке дня на XXI век нет. Более четко этот момент прослеживается в главе 36, в которой НПО, в числе других образований, предлагается проводить работу по подготовке кадров в области природоохранной деятельности.

В Рио-де-Жанейрской декларации и Повестке дня на XXI век уже в какой-то мере сделана попытка определить «основные группы». Что же касается участия таких основных групп, то оно строится на возможности реализации отдельными гражданами права на свободу ассоциации. Таким образом, Конвенция опирается на эти два документа и содержит конкретную ссылку на НПО и важную роль, которую они могут играть в деле охраны окружающей среды.

В настоящее время роль коммерческого сектора и промышленности получает все более широкое признание. С одной стороны, некоторые секторы промышленности могут подвергаться давлению коммерческих интересов, в результате чего они вступают в прямой конфликт с целями в области охраны окружающей среды. С другой стороны, промышленность, независимо от того, носит она «зеленый оттенок» или нет, остается ключевым фактором поиска подходящих решений. Кроме того, сейчас получает развитие понятие так называемого «корпоративного гражданства». С учетом экологического воздействия работы коммерческого и промышленного секторов, исключительно важно, чтобы все заинтересованные стороны в обществе вовлекали их в природоохранную деятельность и принимали меры к тому, чтобы они выполняли свои обязанности по сведению до минимума негативного воздействия их работы. Коммерческий и промышленный секторы также должны иметь определенные стимулы, позволяющие им искать творческие решения экологических проблем, с тем чтобы свести до минимума коммерческие убытки. В этом отношении у них в отдельных случаях есть те же практические интересы в участии, что и у многих других представителей общественности. Естественно, масштабы экологического воздействия их деятельности также означают, что безответственные и беспечные субъекты являют собой одну из крупнейших проблем в деле охраны окружающей среды и достижения цели устойчивого развития.

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

Четырнадцатый пункт преамбулы связан с двенадцатым в том плане, что он относится отчасти к метаинформации, 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, из которых самым последним является Декларация, принятая в 1997 году в Салониках на Конференции ЮНЕСКО «Окружающая среда и общество: просвещение и информирование общественности в интересах устойчивости»<sup>60</sup>, которая строится на декларациях Белградской конференции по экологическому просвещению (1975 год), Тбилисской межправительственной конференции по экологическому просвещению (1977 год), Московской конференции по экологическому просвещению (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 всей системы участия общественности. В этом пункте сделана косвенная ссылка на быстрый прогресс в области информационных технологий, который произошел в последние годы, и констатируется его важность в деле эффективного использования информации для участия общественности. 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. В Конвенции информационные технологии упоминаются в пунктах 3 статьи 2 (информация в электронной форме) и в пункте 3 (доступность электронных баз данных) и 9 (структурированная, компьютеризованная и доступная для общественности база данных) статьи 5.

**[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. Этот способ получил название «биосферного отражения». Конкретные «наборы» процедур биосферного отражения в различных контекстах могут быть названы «оценкой воздействия на окружающую среду», «экологической экспертизой» или «стратегической экологической оценкой». Совершенно очевидно, что для обеспечения

надлежащего учета экологических соображений, информация должна быть точной, полной и свежей. Как уже говорилось по поводу других пунктов 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 прошлом<sup>61</sup>. В Повестке дня на XXI век в этом плане содержатся некоторые руководящие принципы, в частности в главе 40 «Информация для принятия решений».

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

Семнадцатый пункт преамбулы, наряду с девятым, десятым и двадцать первым, являет собой пример пункта, который 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 в целом 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. Поэтому 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 других 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 законов,**

Восемнадцатый пункт 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 пункте, состоит в том, что судебные механизмы по исправлению положения в случае нарушения прав и по обеспечению соблюдения закона 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 некоторые люди 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. Об организациях речь идет отдельно. Участники переговоров выразили в этом пункте свое желание обеспечить такое положение, при котором как организации, так и отдельные лица имели бы возможность отстаивать свои права и интересы в судах. Это относится к требованиям, регламентирующим процессуальную правоспособность, которые можно обнаружить в пункте 5 статьи 2 и пункте 2 статьи 9.

Наконец, этот пункт 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 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 основных элемента.

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

Как в Европе, так и в Северной Америке уровень заинтересованности потребителей в экологически чистых продуктах стал настолько очевидным, что заводы-изготовители и торгово-распределительные сети 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. Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов Америки, отвечающая за регламентирование рекламы и маркировки продукции в США, приняла правила (см. 16 C.F.R. 260), регулирующие использование маркировки, указывающей на биологически чистый характер того или иного продукта, прежде всего с целью запретить нанесение ложных или обманных сведений. Правила Совета № 880/92/ЕЕС от 23 марта 1992 года о порядке получения разрешения на нанесение экологической маркировки на продукцию Сообщества предусматривают аналогичную программу и аналогичные 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 критериев<sup>62</sup>. Резолюцией 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.

Международная организация по стандартизации (ИСО) приняла четыре международных стандарта на экологическую маркировку: ISO 14020:1998, ISO/DIS 14021:1999, ISO/FDIS 14024:1998 и ISO/WD/TR 14025.

Канада, Япония и ряд европейских стран (например, Ирландия и Соединенное Королевство) приняли официальные программы в целях предоставления права использования экологического штампа только в случае изделий, которые, по их мнению, отвечают высшим нормам экологического качества. Следует отметить, что в адрес этой программы была высказана определенная критика в связи с тем, что система таких штампов может привести к введению торговых барьеров, поскольку на практике она ставит в выгодные условия производителей страны, которая предоставляет право нанесения штампа.

**[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,**

Тот факт, что Конвенцию пришлось разрабатывать с учетом множества различных систем, интересов и традиций, существующих в странах региона ЕЭК ООН, нигде не проявляется столь резко, как в случае генетически измененных организмов (ГИО). ГИО рассматриваются в двадцатом пункте преамбулы и в пункте 11 статьи 6. Признавая необходимость повышения открытости и большего участия общественности в процессе принятия решений в связи с ГИО, Конвенция, тем не менее, допускает более низкий уровень такого участия, что нашло отражение в пункте 11 статьи 6. Это положение предполагает, что Стороны могут счесть применение положений статьи 6 к какому-либо конкретному решению высвободить ГИО в окружающую среду практически неосуществимым или нецелесообразным, не указывая причин, по которым принято такое решение. (См. комментарий к пункту 11 статьи 6). Между тем, в средствах массовой информации и в рамках других форумов разворачивается полемика вокруг разработки политики в области ГИО.

В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, министры по окружающей среде, принявшие участие в работе Орхусской конференции, признали важность применения Конвенции к преднамеренному высвобождению ГИО в окружающую среду и просили Стороны продолжить разработку Конвенции в части ГИО на их первом совещании с учетом работы, проделанной в рамках Конвенции о биологическом разнообразии по подготовке протокола по биологической безопасности. Переговоры по Картахенскому протоколу по биологической безопасности к Конвенции о биологическом разнообразии проходят трудно, причем наибольшие разногласия проявились между так называемой «группой Майами» в составе стран-экспортеров зерна и другими группировками. На момент подготовки настоящего документа переговоры были продлены до января 2000 года.

Обеспокоенность общественности по поводу продукции и сортов на базе ГИО вынудила Европейский совет выступить с предложением пересмотреть свои директивы по ГИО, в том числе, в целях повышения открытости.

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

Этот пункт сформулирован на основе девятого, десятого и семнадцатого пунктов преамбулы. 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.

Связь между Конвенцией и демократизацией была четко подтверждена в резюме Председателя седьмого Экономического форума Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (май 1999 года)<sup>63</sup>. В этом документе странам настоятельно рекомендуется ратифицировать Орхусскую конвенцию в целях подтверждения их приверженности принципу участия общественности. Совещание сочло, что вопросы, являющиеся предметом Орхусской конвенции, имеют важное значение для безопасности в Европе, и рекомендовало инкорпорировать принципы Орхусской конвенции в Хартию европейской безопасности ОБСЕ. Доклад, подготовленный соответствующей рабочей группой, был поддержан даже теми государствами, которые не подписали Орхусскую конвенцию. Эта же организация, которая в свое время называлась Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), провела важную встречу по проблеме охраны окружающей среды в Софии в самый разгар демократических преобразований в 1989 году<sup>64</sup>. Эта встреча была прервана аккредитованными журналистами, объявившими, что снаружи здания избивают мирных демонстрантов (членов природоохранной организации «Экогласность»). В ответ все страны, принимавшие участие во встрече, за исключением одной, приняли следующий проект заключений:

« [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.»

ЕЭК ООН представляет собой форум, в работе которого участвуют 55 стран из Северной Америки, Западной, Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии в целях разработки соответствующих инструментов своего сотрудничества. В состав ее членов входят Канада, Израиль и Соединенные Штаты, а также страны Центральной Азии и Закавказья, расположенные на территории бывшего Советского Союза. Ее основная цель – унифицировать политику и практику в своих странах-членах. Деятельность ЕЭК ООН

способствует ослаблению опасности возникновения трансграничной напряженности и разногласий между такими региональными учреждениями и органами, как Европейский союз, организация «Североамериканское соглашение о свободной торговле» (НАФТА) 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 выполнять свои обязательства по отношению к остальным странам мира.

В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, однозначно признается, что ратификация Конвенции будет «способствовать дальнейшему согласованию природоохранного законодательства и усилению процесса демократизации» в регионе ЕЭК ООН.

В ряде предшествующих пунктов преамбулы говорилось о том, каким образом применение Конвенции может способствовать укреплению демократических институтов. Этот пункт распространяет действие других пунктов на регион ЕЭК ООН. В ходе десятилетия, предшествовавшего принятию Конвенции, в отдельных частях этого региона произошли сильные сдвиги в политических системах и огромные скачки в демократизации. Однако даже там, где перемены не носили столь радикальный характер, усиление демократизации явилось важным фрагментом исторического пейзажа в регионе ЕЭК ООН в 90-е годы. В пределах всего региона развивалось сотрудничество между общественностью и государственными органами, что было обусловлено признанием их общих интересов, а также переосмыслением взаимоотношений между государством, с одной стороны, и отдельными гражданами и ассоциациями в обществе, с другой.

**[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 ООН играла и играет важнейшую роль в демократизации Европы через посредство механизмов защиты окружающей среды, в форме международных соглашений, проектов и хартий, и через посредство участия в процессе «Окружающая среда для Европы». Анализ экологических конвенций ЕЭК ООН 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 ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. Идея Руководящих принципов возникла на второй Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 года. Тогда участие общественности было определено в качестве одного из семи ключевых элементов долгосрочной Экологической программы для Европы, предложенной Старшими советниками правительств стран-членов ЕЭК по проблемам окружающей среды и водных ресурсов (которые впоследствии были переименованы в Комитет по экологической политике). В результате этого в пункте 22 Декларации, принятой на Конференции

министров в Люцерне, министры просили ЕЭК ООН, в частности, разработать предложения по правовым, нормативным и административным механизмам в целях поощрения участия общественности в процессе принятия решений. Старшие советники учредили Целевую группу по экологическим правам и обязанностям, которой было поручено в 1994 году разработать проект руководящих принципов и другие предложения по эффективным инструментам и механизмам поощрения участия общественности в процессе принятия решений по экологическим вопросам. В январе 1995 года руководящие принципы были разработаны и в мае того же года приняты Рабочей группой старших должностных лиц, представляющих правительства, которая отвечала за подготовку Софийской конференции. Они были одобрены на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Софии в октябре 1995 года. На этой же Конференции было принято решение рассмотреть возможность разработки конвенции по этому вопросу. В январе 1996 года Комитет по экологической политике решил, что сфера действия будущей конвенции должна отражать область применения Руководящих принципов<sup>66</sup>.

На Орхусской конференции министры конкретно рекомендовали в резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, учитывать Софийские руководящие принципы (см. введение) на начальном этапе реализации Орхусской конвенции.

Процесс «Окружающая среда для Европы» является одним из основных политических механизмов сотрудничества в области охраны окружающей среды в Европе. Он позволяет собирать вместе министров окружающей среды, а также многие организации и учреждения, занимающиеся экологическими проблемами в регионе, включая гражданские организации, на общеевропейские конференции для выработки новой экологической политики. Эти конференции позволяют министрам окружающей среды приблизительно из 55 стран встречаться и делиться опытом и идеями. (см. вставку).

#### «Окружающая среда для Европы»

Конференции министров в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» состоялись в 1991 году в Добржише (Чехословакия), в 1993 году в Люцерне (Швейцария), в 1995 году в Софии (Болгария) и в 1998 году в Орхусе (Дания). На Добржишской конференции 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 министры одобрили широкую стратегию, которая получила нормативное оформление в Экологической программе действий для центральной и восточной Европы (ЭПД). В повестку дня Софийской конференции был включен анализ осуществления ЭПД и дальнейшая разработка Экологической программы для Европы (ЭПЕ). Кроме того, Конференция решила разработать региональную конвенцию, касающуюся участия общественности, с привлечением НПО, которая, в принципе, положила начало переговорам по Орхусской конвенции<sup>67</sup>. Четвертая Общеευропейская конференция министров окружающей среды в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» состоялась в июне 1998 года в Орхусе. Эта Конференция ознаменовалась подписанием Орхусской конвенции<sup>68</sup>. 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.

Сегодня процесс «Окружающая среда для Европы» строится на трех центральных программах: Экологическая программа для Европы (ЭПЕ), Экологическая программа действий для Центральной и Восточной Европы (ЭПД) и Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия, принятая на Софийской конференции 1995 года<sup>69</sup>. До вступления в силу Орхусской конвенции в качестве четвертой центральной программы может рассматриваться осуществление руководящих принципов доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. После вступления в силу Конвенция начнет свою собственную жизнь вне рамок процесса «Окружающая среда для Европы», который будет сосредоточен на новых инструментах, таких, как Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер<sup>70</sup>.

**[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 ходе последних 10 лет страны региона ЕЭК ООН 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 пункте 2b) статьи 10 этой Конвенции Сторонам предлагается рассматривать, в ходе ее реализации, опыт применения других многосторонних соглашений.

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 год) 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<sup>71</sup>. Она включает самые современные положения, регламентирующие участие общественности, которые когда-либо встречались в соглашениях ЕЭК ООН до Орхусской конвенции, в порядке признания важности вовлечения общественности в соответствующие процессы принятия решений с той и другой стороны границ. В приведенной ниже таблице перечисляются основные положения трех Конвенций ЕЭК ООН, в которых рассматривается доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

| Название конвенции | Цель | Положения, связанные с |
|--------------------|------|------------------------|
|--------------------|------|------------------------|

|   |  | <b>Орхусской конвенцией</b>                         |
|---|--|---|
| Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте    | Предусматривает обязательства Сторон производить оценку воздействия на окружающую среду на начальном этапе планирования в целях предотвращения значительного вредного воздействия в результате планируемой деятельности, а также в целях его уменьшения и контроля за ним.   | 1 (х), 2.2; 2.6; 3.8; 4.2 и добавления III и IV(11) |
| Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий                        | Предотвращение промышленных аварий, обеспечение готовности к ним и ликвидация последствий аварий, которые могут привести к трансграничному воздействию, 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. | 1(j); 3.1; 3.2; 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.   | 11.3; 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 «Окружающая среда для Европы» описан выше (см. двадцать второй пункт преамбулы и вставку). Подписание Орхусской конвенции 35 странами и Европейским сообществом явилось одним из центральных событий на Конференции. 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 Конвенции<sup>72</sup>.»

**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 общее назначение и ставит ее в более широкий контекст международного экологического права и международного права 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 ООН важно определить как можно точнее те термины, которые занимают в Конвенции центральное место. Это позволит обеспечить более последовательное осуществление Конвенции в рамках внутренней правовой системы 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 пункты преамбулы, поскольку они представляют собой строгие обязательства, которые закреплены в тексте Конвенции. Они обеспечивают своего рода общую схему ее осуществления и выражают определенные ценности, которые должны учитываться в процессе реализации.

## 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 важное значение состоит еще и в том, что оно тесно связано с предшествующими международными и внутренними экологическими нормами и нормами в области прав человека и в то же время соединяет в себе элементы различных тенденций в области международного права в виде новой сжатой формулировки. Вопреки или, возможно, в силу 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 право 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 четко констатируется тот факт, что в Орхусской конвенции рассматриваются основные права человека, т.е. права, которыми обладает каждый человек. На сегодняшний день это – самая четкая в международном праве констатация основного права на здоровую окружающую среду<sup>73</sup>. Если Рио-де-Жанейрская декларация гласит, что люди «имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой», то впоследствии эта концепция постоянно 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 среду<sup>74</sup>. Хотя в Конвенции нет четкого указания на то, что это право существует, тем не менее она ссылается на него, как на непреложный факт. С учетом полемики, развернувшейся вокруг вопроса о том, существует ли такое право на самом деле, это, возможно, выглядит слишком оптимистично<sup>75</sup>. Однако когда Конвенция вступит в силу, это уже будет свершившимся фактом, хотя точная формулировка и смысл этого права будут оставаться в течение некоторого времени предметом для споров<sup>76</sup>.

Упомянутая здесь концепция равноправия поколений, смысл которой заключается в необходимости учета воздействия нынешней деятельности на благосостояние будущих поколений, полна смысла. Учет интересов будущих поколений является одной из фундаментальных особенностей устойчивого развития. Основная обязанность человека охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений была сформулирована на глобальном уровне еще в 1972 году в принципе 1 Стокгольмской декларации, однако Орхусская конвенция – это первый международный правовой



инструмент, в котором эта концепция получила развитие и приобрела форму правовых обязательств. Укрепление связи между экологическими правами и правами человека позволяет расширить рамки толкования и возможности осуществления Конвенции. См. также комментарий к преамбуле, в частности к первому, пятому, шестому и седьмому пунктам.

По существу, основной темой Конвенции является не право на здоровую окружающую среду, а (главным образом) процедурные права доступа к информации, доступа к процессу принятия решений и доступа к правосудию. Вместо того, чтобы излагать право на здоровую окружающую среду в терминах, выражающих стремление, как это зачастую было в прошлом на национальном уровне, в статье 1 Сторонам дается указание, какие необходимо принимать меры с целью гарантировать основное право нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для здоровья и благосостояния. Тем самым она устанавливает связь между практическими, легко понятными правами, например теми, которые относятся к информации и принятию решений, и комплексом не столь легко осозаемых прав, включенных в право на здоровую окружающую среду<sup>77</sup>. Как видно из преамбулы, Орхусская конвенция устанавливает связь между разработкой одного комплекса прав человека, прежде всего тех, которые относятся к базовым условиям жизни, включая окружающую среду, с другим комплексом прав человека, которые относятся к праву человека на самореализацию, выражение своего мнения и действие. Используя энергию участия людей, общество может сделать больше для того, чтобы положить конец деградации окружающей среды, и направить свои силы на достижение устойчивости.

В статье 1 также конкретизируется роль государства в содействии достижению этой цели. В соответствии с Орхусской конвенцией, Сторонам надлежит предусмотреть необходимые административные, юридические и практические структуры, позволяющие гарантировать право 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 судьи в процессе, в который вовлечены более широкие слои общества и который ведет к достижению, образно говоря, в большей степени «доморощенного» и полного результата. Эта концепция 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 объективных процессов основная роль государства будет сводиться к обеспечению необходимых гарантий для поддержания работы. Орхусская конвенция предусматривает ряд минимальных стандартов, которыми Стороны должны руководствоваться в своей работе по обеспечению права на здоровую окружающую среду. Обязательства по Конвенции следует рассматривать именно в таком свете – не как обязательства, которые взяли на себя страны в целях поощрения добрососедских отношений, а как ценный инструмент, способствующий повышению базового уровня благосостояния народа.

Органы власти не должны рассматривать Конвенцию в качестве набора жестких и обременительных обязательств, которые хотелось бы, если не избежать полностью, то хотя бы свести до минимума, а скорее как ценный инструмент помощи в выполнении возложенной на них благородной миссии по оказанию людям поддержки в решении труднейших задач нашего времени.

## Статья 2

### **ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

Определения играют важную роль в толковании и осуществлении любой конвенции. Поскольку предмет Орхусской конвенции в какой-то мере является разработка международных стандартов для внутренних правовых систем, то определения имеют исключительно важное значение. В связи с тем, что в регионе ЕЭК ООН 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 различать 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. К ним относятся: пункт 4 статьи 2 и пункт 1 b) статьи 6 («в соответствии с национальным законодательством»), пункт 1 статьи 4, пункты 2 и 5 статьи 5, пункты 1 и 2 статьи 9 («в рамках национального законодательства») и пункт 4 d) статьи 4 («в этих рамках»). Эти выражения можно толковать в какой-то мере свободно, и то, как они будут истолкованы, имеет чрезвычайную важность для общего осуществления Конвенции. 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 установлен. На фоне этой нечеткости самое лучшее, что можно сделать в настоящее время, – это высказать несколько, к счастью, хорошо обоснованных соображений относительно толкования этих терминов с учетом принципов и целей Конвенции. В конечном итоге, ответственность за их полное осуществление должны взять на себя Стороны.

Одно из возможных толкований состоит в том, что эти термины характеризуют прежде всего аспект гибкости в средствах осуществления, но отнюдь не степень, 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 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 оправдано и невыполнение Стороной конкретного положения, если у нее уже было до этого национальное законодательство по данному вопросу. Эта формулировка просто обеспечивает некоторую степень гибкости в отношении средств, которые могут быть использованы Сторонами для выполнения обязательств и соблюдения принципов Конвенции в рамках своих национальных правовых систем. Если для выполнения этого обязательства необходимо, предположим, ввести соответствующее законодательство, то требования этого законодательства могут толковаться 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.

Второе возможное толкование заключается в том, что эти термины приносят элемент гибкости не только в отношении средств осуществления обязательств, но и в отношении степени 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. В качестве примера здесь можно привести определение «значительного» экологического воздействия. В соответствии с пунктом 1 статьи 6, Стороны обязаны применять положения статьи 6 к решениям по предлагаемым видам деятельности, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. В случае этих предлагаемых видов деятельности, не перечисленных в приложении 1, Стороны должны определить в соответствии с их национальным законодательством, окажет ли данный вид деятельности значительное воздействие на окружающую среду. Таким образом, различия в правилах или критериях определения того, что является значительным для той или иной Стороны, смогут привести к различиям в сфере применения Конвенции к соответствующим видам деятельности, хотя такие различия могут быть со временем сглажены на совещании Сторон. Здесь следует отметить, что в ситуациях такого рода термин «в соответствии с национальным законодательством» особенно применим.

Идея о том, что фразы «в соответствии с национальным законодательством» или «в рамках национального законодательства» могут принести элемент гибкости в содержание основных обязательств по Конвенции, более проблематична. 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 странам 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 толковании и осуществлении.

В целом, такая гибкость нужна в силу особого характера Орхусской конвенции, в которой перемешаны не просто традиционные экологические аспекты, а экологические и гражданские. Определенную роль в создании этих формул сыграла дискуссия по поводу того, как обеспечить, чтобы Конвенция была «минимумом», а не «максимумом» (см. комментарий к пунктам 5 и 6 статьи 3). Если в какой-либо конвенции принят «традиционный» подход к той или иной экологической проблеме, который выражается в регулировании поведения и обеспечении соблюдения установленных количественных норм, то тогда легко увидеть, как она будет работать в качестве «минимума» – в этом случае Стороны вправе ввести более строгие требования к охране окружающей среды. Поскольку международное право в данной конкретной области постоянно развивается и Стороны помогают друг другу в осуществлении, то в этом случае может происходить «унификация в сторону ужесточения».

Однако Орхусская конвенция применяется не только к традиционным командным средствам достижения целей защиты окружающей среды, но и к различным аспектам административных и государственных процедур и видов практики, которые в разных местах могут быть разными. Понятие «унификация в сторону ужесточения», хотя и имеет смысл для Конвенции в целом, к вопросам, включающим элемент взаимного уважения различных правовых традиций, применимо в меньшей степени. Поэтому, чтобы подчеркнуть это уважение, в различных местах Конвенции используется слово «рамки» или общая структура национального законодательства. Это не означает, что данной Стороне нет нужды вносить изменения в свою основную правовую систему, если это необходимо для соблюдения обязательств по Конвенции, но даже в случае внесения этих необходимых изменений все еще можно говорить о том, что данная Сторона выполнила обязательство в рамках своего национального законодательства.

Термин «в рамках национального законодательства» также может быть истолкован как указание Сторонам на то, что они должны предусмотреть более детальные положения, нежели те общие положения, которые содержатся в Конвенции. Здесь учтена правовая система многих стран региона ЕЭК ООН, в соответствии с которой международные соглашения непосредственно применимы в данной стране в тех случаях, когда в ее законодательстве есть пробел. Международные соглашения имеют преимущественную силу над внутренним законодательством, которое им противоречит, и даже систематически вытесняют его. В этой связи, возможно, было бы необходимо включить такую формулировку с целью указать, что Конвенция должна только квалифицировать, а не вытеснять существующее национальное законодательство по данному вопросу.

Согласно толкованию «гибкость в методе», фраза «в соответствии с национальным законодательством» свидетельствует о наличии более прямой связи с тем вопросом, который, возможно, уже охвачен национальным законодательством. Это один из способов рассмотрения в Конвенции проблем, которые могут получить независимое развитие в рамках национального права. Помимо приведенного выше примера относительно «значительного» экологического воздействия, можно привести и другой пример, касающийся требований, предъявляемых к НПО. Там, где НПО предоставляются конкретные права в рамках соответствующей процедуры, можно говорить о том, что они удовлетворяют требованиям «в соответствии с национальным законодательством». Например, Сторона А может требовать, чтобы НПО насчитывала не менее 10 членов и удовлетворяла соответствующему критерию географического распределения. В будущем численные требования к НПО могут быть снижены до не менее восьми человек, или же может быть отброшен критерий географического распределения. До тех пор, пока это изменение не будет противоречить некоторым другим положениям Конвенции, оно автоматически будет включаться в режим Конвенции. В принципе, эти слова аналогичны таким формулировкам, как «предусмотренные национальным законодательством» или «в тех случаях, когда это предусмотрено в национальном законодательстве».

## **Для целей настоящей Конвенции:**

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

Государство или региональная организация экономической интеграции, которая сообщила о своем намерении взять на себя обязательства по какой-либо конвенции, становится Стороной этой конвенции после ее вступления в силу. (Анализ случая региональных организаций экономической интеграции см. в комментарии к статье 17.) Намерение взять на себя обязательства по конвенции может быть сообщено различными способами в зависимости от конституционного порядка данного государства или региональной организации экономической интеграции. Орхусская конвенция открыта для подписания государствами и региональной организацией экономической интеграции в регионе ЕЭК ООН до 21 декабря 1998 года (см. статью 17). Статья 20 Конвенции предусматривает, что она вступает в силу на девятый день после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении. (Более подробно о подписании, сдаче на хранение, ратификации, принятии, одобрении или присоединении и вступлении в силу см. в комментарии к статьям 17-20.)

Это определение не следует путать с определением «сторона» в его обычном правовом смысле. Например, в пункте 4 g) статьи 4 говорится о «третьей стороне», т.е. о лице, которое не является стороной конкретного соглашения или сделки, но которое может иметь в ней права или интересы. В комментарии 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 и комментарии этот термин в том смысле, в котором он определен в Конвенции, всегда пишется с прописной буквы. Если же он используется в своем обычном правовом смысле, то он пишется со строчной.

### **2. «Государственный орган» означает:**

Определение государственного органа имеет важное значение для определения сферы действия 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 вовлечения, информирования и участия общественности.

#### **а) администрацию на национальном, региональном и другом уровне;**

«Государственный орган» включает «правительство» – термин, который в свою очередь включает учреждения, институты, департаменты, органы и другие подразделения политической власти на всех географических 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 отделения органов самоуправления, например, те, которые встречаются в городах или деревнях.

Следует подчеркнуть, что по Конвенции государственные органы не ограничиваются «органами, отвечающими за окружающую среду» в рамках правительства. Неважно, работает ли представитель конкретного государственного органа 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, 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. Любое лицо, уполномоченное законом выполнять любую государственную функцию, подпадает под определение «государственного органа». Ссылки на вопросы окружающей среды приведены здесь лишь в качестве примеров государственных административных функций и для эмфазы.

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 лицом, то такие лица уже охватываются подпунктом а) определения «государственный орган». Под эту категорию подпадают государственные корпорации, учрежденные в соответствии с законодательством или законодательными актами государственного органа, указанного в подпункте а). Виды органов, которые могут



охватываться этим подпунктом, включают коммунальные службы и полугосударственные органы, такие, как органы водного хозяйства.

**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 б) 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. Одно из различий между подпунктами с) и б) кроется в источнике власти лица, выполняющего государственные функции или оказывающего услуги населению. Он отличается от подпункта б) 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 б). Это различие также находит отражение в используемой терминологии, поскольку в данном подпункте используется термин «государственные обязанности или функции», который шире, чем определение «государственные административные функции», использованное в подпункте б) для обозначения связи между законом и государственной администрацией. Это положение аналогично положению статьи 6 Директивы Совета 90/313/ЕЕС, в которой речь идет об органах, выполняющих государственные обязанности и действующих под контролем государственных органов. Однако пункт 2 с) 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 пункте 2 б) статьи 2. К ним могут относиться сервисные фирмы 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.

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

Этот подпункт, как минимум, охватывает физических или юридических лиц, которые относятся к категории общественной собственности, например, коммунальные предприятия по обслуживанию населения. Он может также охватывать субъектов деятельности, находящихся в государственной или частной собственности, которые оказывают услуги населению и в случае которых такой субъект деятельности, обеспечивающей услуги, может обязывать жителей платить сборы или выполнять конкретную деятельность, например связанную со сбором мусора. Кроме того, под определение могут подпадать субъекты, оказывающие услуги населению, которые связаны с окружающей средой или являются предметом нормативно-правового контроля.

Данное положение также отражает некоторые тенденции в сторону приватизации государственных функций, которые наблюдаются в регионе ЕЭК ООН. В ходе переговоров по Конвенции Бельгия, Дания и Норвегия сделали заявление в порядке толкования этого определения. По их мнению, субъект, политика которого или другие важнейшие принимаемые им меры подлежат утверждению или должны являться предметом решения государственных органов, считается, в целях настоящей статьи, находящимся под контролем таких органов. В ряде случаев эти субъекты представляют собой акционерные компании, созданные и/или финансируемые правительством, которые выполняют некоторые функции, относящиеся обычно к сфере компетенции государственных органов. Например, Нидерландской компании по энергетике и окружающей среде были официально делегированы полномочия по выделению субсидий на энергосберегающую деятельность, хотя эта функция практически является компонентом энергетической политики правительства Нидерландов<sup>78</sup>.

Проиллюстрировать применимость этого положения можно с помощью примера по Соединенному Королевству. Там государственные функции, которые ранее осуществлялись государственными органами, были переданы в результате процесса приватизации открытым акционерным обществам. К ним относятся крупнейшие поставщики природного газа и электричества, а также службы по очистке стоков и водоснабжению. В случае служб водоснабжения их деятельность может в значительной степени регулироваться правительством с обязательством вести финансовые счета по этим услугам отдельно от счетов по другим видам деятельности. По делу, рассматривавшемуся в Соединенном Королевстве на предмет применимости директив Европейского сообщества к таким компаниям водоснабжения, судья заключил, что такое предприятие сферы услуг является «порождением государства» и в этой связи охватывается директивой<sup>79</sup>.

Осуществление Конвенции будет улучшено, если Стороны четко определяют, какие субъекты охватываются этим подпунктом. Это можно было бы сделать с помощью категорий или списков, предоставляемых в распоряжение общественности.

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

Наконец, государственным органом в соответствии с Конвенцией могут быть учреждения региональной организации экономической интеграции. 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). Одним из примеров такой организации является Европейское сообщество (ЕС). Европейское сообщество подписало Орхусскую конвенцию, в результате чего после ее ратификации многие из его учреждений – например, Европейская комиссия, Совет Европейского союза, Экономический и социальный совет, Комитет регионов, Европейское агентство по окружающей среде и Статистическое управление – могут рассматриваться в качестве государственных органов по смыслу Конвенции.

Обеспечение большей гласности процесса принятия решений в ЕС – большой шаг вперед по сравнению с положениями Директивы Совета 90/313/ЕЕС, которая, хотя и является обязательной для всех государств-членов, к учреждениям самого ЕС не применяется. До настоящего времени их работа регулировалась добровольными кодексами поведения. Такое изменение подтверждает положительную тенденцию в сторону большей гласности и более широкого участия в процессе принятия решений в учреждениях ЕС, созданных в соответствии с положениями Амстердамского договора, предоставляющего Европейскому парламенту более широкие полномочия и предписывающего Комиссии большую подотчетность по сравнению с Маастрихтским договором. Тот факт, что ЕС подписало Конвенцию, свидетельствует о его намерении следовать этой тенденции. При подписании Орхусской конвенции Сообщество заявило, что его учреждения будут подпадать под действие ее положений наряду с национальными органами<sup>80</sup>. Это также соответствует Амстердамскому договору, предусматривающему пересмотр применяемых в Комиссии и Совете правил доступа к документам, которые находятся в их распоряжении.

### **Орхусская конвенция и учреждения Европейского сообщества**

Европейское сообщество подписало Орхусскую конвенцию в июне 1998 года. Правовой анализ юридической системы ЕС дает возможность сделать следующие выводы:

- Термин «учреждение» в случае Сообщества будет охватывать не только учреждения, перечисленные в статье 4 Договора о создании ЕС, но и такие органы Сообщества, как Экономический и социальный совет и Комитет регионов, а равно подчиненные им учреждения, такие, как Европейское агентство по окружающей среде.
- Совет в принципе должен будет следовать обязательствам по Конвенции, например, при обсуждении международных природоохранных конвенций.
- Комиссия не должна рассматриваться, по смыслу Конвенции, как действующая в «законодательном качестве».
- Область применения термина «национальное законодательство» следует расширить, с тем чтобы в него входили и нормативные акты Сообщества.

**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 совершенно иным характером процесса принятия решений в органах, действующих либо в законодательном качестве, когда избранные представители в большей степени подотчетны общественности в рамках избирательного процесса, либо в судебном качестве, когда суды могут применять закон беспристрастно и профессионально, невзирая на общественное мнение. Многие положения Конвенции не должны применяться к органам, действующим в судебном качестве, с целью гарантировать независимость судебной системы и защитить права сторон в судебном процессе (см. также комментарий к статье 9).

Это исключение относится не только к парламентам, судам или местным советам, но и к исполнительным ветвям власти, когда они выполняют законодательные или судебные функции. Пример первого утверждения можно найти в случае муниципальных советов, которые иногда действуют как в законодательном, так и в исполнительном качестве. Когда они действуют в исполнительном качестве, они подпадают под действие Конвенции; 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 ветвью и законодательной ветвью власти в разработке нормативных положений признается в статье 8. Поскольку деятельность государственных органов по разработке правил, 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 парламентам или другим законодательным органам применять правила Конвенции *mutatis mutandis* к своим собственным процедурам. И хотя законодательная функция исключена из сферы действия Конвенции, тем не менее в одиннадцатом пункте 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».<sup>81</sup> Наконец, в резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, подчеркивается

ключевая роль, которую призваны играть парламенты, региональные и местные органы власти и НПО в осуществлении Конвенции.

### **3. «Экологическая информация»**

Определение экологической информации по своей важности занимает центральное место в статье 4 о доступе к экологической информации и в статье 5 о сборе и распространении экологической информации. То, что представляет собой экологическая информация с точки зрения ее возможного содержания, в Конвенции разъясняется в какой-то мере косвенно. Тематика экологической информации приводится в разбивке по трем категориям, причем по каждой категории приводятся в целях иллюстрации соответствующие перечни. Эти перечни не исчерпывающие.

В любом случае, определение экологической информации – это, конечно же, минимальное требование; Стороны могут использовать более широкое определение. Некоторые страны в регионе ЕЭК ООН 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, Швеция, Украина и Соединенные Штаты. В Дании действует общий закон об информации и специальный закон об экологической информации.

В Орхусской конвенции нет определения «окружающей среды». 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 «экологический» в соответствии с подробным определением «экологической информации» во всех случаях, где эти термины используются в других положениях Конвенции.

**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. 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 15 пункт преамбулы об электронных 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 должна быть в такой же степени доступна, как и документы.

**а) состоянии 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 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 Совета ЕС 96/62/ЕС от 27 сентября 1996 года об оценке и контроле за качеством атмосферного воздуха. Директива определяет «атмосферный воздух» как «... наружный воздух в тропосфере, за исключением рабочих мест»<sup>82</sup>. Более широкое определение, содержащееся в Орхусской конвенции, содержит в себе косвенный намек на то, что Стороны должны включить в это определение наружный воздух и воздух на рабочих местах. 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, территориями и охраняемыми районами. «Природные объекты» могут относиться к любым природным объектам, которые имеют конкретную ценность, включая не только официально обозначенные охраняемые районы, но и, например, какое-либо 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, защиту 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 Конвенции о биологическом разнообразии 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<sup>83</sup>, также рассматривается в качестве компонентов биоразнообразия<sup>84</sup>.

В соответствии с Орхусской конвенцией, генетически измененные организмы конкретно включены в качестве одного из компонентов биоразнообразия. Директива Совета от 23 апреля 1990 года о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов (90/220/ЕЕС) 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». (Более подробно о ГИО см. в комментарии к пункту 11 статьи 6.)

Перечень «элементов окружающей среды» не исчерпывающий, поэтому в природе могут существовать не упомянутые здесь другие элементы. Например, радиация, хотя и упомянута в подпункте b) в качестве одного из «факторов», также может рассматриваться в качестве одного из элементов окружающей среды. Кроме того, воздействие радиации на человеческое здоровье охватывается по определению только в том случае, если оно действует через окружающую среду (см. комментарий к подпункту c) ниже).

Наконец, в подпункт включено понятие «взаимодействие между этими элементами». Это положение отражает подход, принятый к комплексному предотвращению и сокращению загрязнения (ИППС), в соответствии с которым взаимодействие между элементами окружающей среды также важно, как и сами элементы. Цель директивы Европейского сообщества по ИППС<sup>85</sup> заключается в обеспечении комплексного предотвращения и сокращения загрязнения, обусловленного широким кругом деятельности, с помощью мер по предотвращению или, где это практически неосуществимо, сокращению выбросов 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 и 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. Воздействие фактора, деятельности или меры не обязательно должно проявляться немедленно. Вполне достаточно, если есть вероятность того, что это воздействие на окружающую среду может произойти в будущем. В английском варианте текста используются слова «likely to affect». Буквальный перевод этого варианта текста на русский язык – “способные оказать воздействие”. Степень вероятности, заложенная в этом выражении, уже достаточно неопределенна, однако между этими двумя формулировками есть четкое различие. «Likely to affect» может толковаться как означающее «скорее да, чем нет», что представляет собой определенную степень вероятности. Русский текст Конвенции, как представляется, предполагает гораздо меньшую степень вероятности («возможно, может воздействовать»). В этом плане французская формулировка ближе к русской. Различие между этими двумя формулировками потенциально существенное. В принципе неясно, каким образом это различие может быть сглажено в ходе практического применения Конвенции. Вместе с тем важно отметить, что русская формулировка в большей степени соответствует формулировке, содержащейся в других местах Конвенции, например в пункте 1 b) статьи 6, относящемся к видам деятельности, «которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду».

Однозначное различие между этим положением и пунктом 1 b) статьи 6 заключается в использовании в этом пункте слова «значительное». Это различие введено по весьма практическим соображениям. В случае статьи 6, которая предусматривает обязательное применение детально разработанных процедур, ограничение ее применения к наиболее подходящим случаям является эффективным и экономичным. Таким образом, было бы разумным установить соответствующий порог исходя из «значения» потенциального воздействия на окружающую среду. Однако в тех случаях, когда речь идет об информации, эффективность обеспечивается не в результате установления какой-то пороговой величины, а в результате включения всей соответствующей информации. Таким образом, слово «значение» для определения «экологической информации» не подходит.

Сложная формулировка подпункта b) 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 а) выше,] [анализ затрат и результатов и другой экономический анализ 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 а). 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 наибольшей степени относится к охвату информацией, определенной в соответствии с предписаниями статьи 6, например, содержание уведомления в адрес общественности, заинтересованной в конкретной процедуре принятия решений (пункт 2 статьи 6), и информация, которая должна быть предоставлена в распоряжение заинтересованной общественности (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 естественных факторов. «Деятельность или меры», способные оказать воздействие на окружающую среду, включают «административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, планы и программы». Эти термины предполагают деятельность человека. Если указанные примеры можно рассматривать в основном как действия государственных органов, – хотя соглашения в области окружающей среды могут предполагать также причастность субъектов частной деятельности, – то в этом случае нет никакой логики в ограничении деятельности или мер, которые охвачены таким определением.

Само собой разумеется, что это определение включает решения по конкретным видам деятельности, таким, как разрешения, лицензии, санкции, которые оказывают или которые способны оказать (в русском тексте) или оказывают или могут они оказать (в английском тексте) какое-либо воздействие на окружающую среду. И в этом случае деятельность или меры не обязательно должны относиться к определенной категории принятия решений, которые принимаются под знаком «окружающей среды». Смысл здесь заключается в выяснении того, способны ли они оказать (в русском тексте) или могут ли они оказать (в английском тексте) воздействие на окружающую среду. Таким образом, например, информация, относящаяся к планированию транспорта или туризма, в большинстве случаев будет охватываться данным определением.

В определении конкретно упоминаются соглашения в области окружающей среды, о которых также говорится в пункте 30 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. Если такие добровольные соглашения или «договоры» отнести к категории мер, способных оказать воздействие на окружающую среду, которые включены в определение «экологической информации», то это может содействовать облегчению к ним доступа. Добровольные соглашения являются следствием реализации полномочий правительства принимать правила, регламентирующие некоторые конкретные вопросы, например, содержание моющих средств или запрет на использование летучих хлорированных углеводородов. Эти соглашения иногда публикуются, иногда нет и могут заключаться в рамках комитетов, в которых

доминирующую позицию занимают либо представители отрасли, подлежащей регламентации, либо должностные лица, которые будут отвечать за обеспечение соблюдения этих правил, – ситуация, которая вызывает определенную критику.<sup>86</sup>

И наконец, вторая категория, 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 данный 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.

**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 четкую 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 предписать разумные ограничения на широкий спектр информации, касающейся состояния здоровья и безопасности людей, которая может охватываться этим определением. Стороны на переговорах 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 четвертому пункту 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 и воды, условия жилья и работы, относительное благосостояние и различные социальные условия.

Термин «объекты культуры» охватывает конкретные места или объекты, имеющие культурную ценность. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 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» (статья 1). «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, указанными 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 принятия решения, будет относиться к категории экологической информации, подпадающей под подпункт б);
- информация, касающаяся качества воздуха или воды, будет относиться к экологической информации, подпадающей под подпункт а); 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» означает в общем и целом «любой человек» (объяснение, что такое физические и юридические лица, см. в комментарии к пункту 2 статьи 2). Для сравнения, определение «общественность» в статье 1 (х) Конвенции Эспо означает «одно или несколько физических или юридических лиц». Это же определение можно найти и в статье 1 j) Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий. Для усиления этого термина в Орхусской конвенции также конкретно указаны ассоциации и группы. Термин «общественность» в соответствии с этим определением не ограничивается никакими условиями. Таким образом, в тех случаях, в которых права, предусмотренные Конвенцией, применяются к «общественности», вопрос о том, затрагивается ли какой-либо конкретный представитель общественности или имеет ли он заинтересованность, практически не встает.

Кроме того, применение пункта 9 статьи 3 предполагает, что никто не может быть исключен из этого определения на основании национальности, места жительства, гражданства или зарегистрированного местонахождения. Поэтому в некоторых обстоятельствах, лица, которые не являются гражданами, также могут обладать правами и иметь 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 лучшего всего известны государственному органу, 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 *податель просьбы* имеет право требовать рассмотрения независимым судом 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 само, когда в соответствии с пунктом 7 статьи 6 проводится публичное слушание или встреча, действия должностных лиц государственных

органов, которые выражаются в разрешении представить свои замечания одной или нескольким организациям, выбранным наугад, или потому, что она лучшего 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.

Как указывалось выше, определение «общественности» в Конвенции отличается от других конвенций ЕЭК ООН тем, что в нее включены ссылки на ассоциации, организации или группы физических или юридических лиц. 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 обладающие правосубъектностью*, 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.

В некоторых частях теста Конвенция в какой-то мере благоприятствует природоохранным НПО, однако обычно содержит в этом случае указание на то, что отдельные люди или лица, не организованные в официальные группы, могут в равной степени участвовать в процессе принятия решений по экологическим вопросам. Это применяется к деловым кругам, а также к неприродоохранным НПО и другим, различным формам ассоциаций, образований и т.д.

**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» относится к подгруппе 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. Это определение относится ко второму основному элементу Конвенции – участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей

среды. 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 (пункт 2 статья 9).

Как упоминалось в связи с пунктом 4 статьи 2, применение пункта 9 статьи 3 предполагает, что никто не должен исключаться из определения по признаку национальности, местожительства, гражданства или местонахождения. Поэтому в некоторых обстоятельствах лица, которые не являются гражданами, могут обладать правами и иметь заинтересованность, как это предусмотрено в Конвенции. Например, в тех случаях, когда район, который может быть затронут планируемой деятельностью, простирается на другую сторону международной границы, представители общественности в соседней стране могут считаться, в целях статьи 6, представителями «заинтересованной общественности».

Хотя термин «заинтересованная общественность» несколько уже, чем «общественность», он все же еще весьма широк. Как представляется, он выходит далеко за рамки формулировок, которые обычно встречаются в правовых определениях «достаточной заинтересованности», включая не только представителей общественности, которая может затрагиваться, но и представителей общественности, которые имеют заинтересованность в процессе принятия решений по экологическим вопросам. В это определение включаются представители общественности, юридические права которых, гарантируемые законом, могут быть ущемлены в результате планируемой деятельности. Права, которые могут затрагиваться, варьируются в зависимости от внутреннего законодательства, однако они могут включать материальные и имущественные права, а также 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 статьи 2 не предусматривает 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 Германия, Австрия и Польша. Лица, проявляющие только фактическую заинтересованность, как правило, не пользуются всем набором прав в рамках процедур и судебных мер защиты, предоставляемых тем, у кого есть, в соответствии с этими системами, правовая заинтересованность. Как представляется, Конвенция предусматривает одинаковый статус (по крайней мере, с точки зрения статьи 6 – процедурные права, и, возможно, статьи 9 – меры защиты) независимо от того, является ли заинтересованность фактической или правовой.

Однако другой вариант прочтения этого определения в контексте Конвенции состоит в том, что Стороны, которые дают узкое определение правовой заинтересованности в областях, охватываемых Конвенцией, обязаны расширять такие определения. Это означает, что Сторонам придется признавать субъективные права в отдельной категории случаев на основе точно изложенной озабоченности, а не на основе узко определенной имущественной или правовой заинтересованности<sup>87</sup>.

В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, конкретно выражается признательность НПО за их «активное и конструктивное» участие в разработке Конвенции и рекомендуется и впредь принимать участие в совещании Сторон. Признавая существенную роль, которую будут играть НПО в осуществлении Конвенции, Стороны должны стремиться обеспечить, чтобы требования к НПО были не слишком обременительными или не имели под собой политической мотивировки, и чтобы каждая Сторона поощряла в рамках своей правовой системы учреждение НПО и их конструктивное участие в делах общества.

В пункте 5 статьи 2 в категорию заинтересованной общественности конкретно включены НПО, уставные цели которых преследуют охрану 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, подзаконными актами или деятельностью. «Охрана окружающей среды» может включать цели, соответствующие косвенному определению окружающей среды в пункте 3 статьи 2. Стороны могут установить соответствующие требования к НПО в рамках своего национального законодательства, однако эти требования должны соответствовать принципам Конвенции, таким, как недискриминация и недопущение технических и финансовых препятствий для регистрации. В этих пределах Стороны могут предъявлять требования, основанные на объективных критериях, которые не носят излишне запретительного характера. Например, одна из стран ЕЭК ООН требует, чтобы природоохранные НПО действовали в этой стране в течение трех лет и насчитывали не менее 2 000 членов<sup>88</sup>. Это требование, касающееся продолжительности действия в данной стране, будет несовместимым с Орхусской конвенцией, поскольку оно нарушает принцип недискриминации, закрепленный в пункте 9 статьи 3. Требования в отношении количества членов также могут считаться по смыслу Конвенции слишком строгими. Аналогичные требования были бы, несомненно, чрезмерно запретительными и в тех странах, где было разрешено учреждать НПО относительно недавно и где они поэтому слабо развиты.

Также целесообразно отметить, что после того, как та или иная НПО выполнила предъявленные требования, она становится представителем «заинтересованной общественности» для всех целей, предусмотренных Конвенцией, и может даже считаться имеющей достаточную заинтересованность, согласно 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».

### 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, – нужны еще положения, которые применялись бы к Конвенции в целом. Такие положения – от общих принципов, подлежащих соблюдению в процессе осуществления ее положений, до практических обязательств, которые относятся ко всем трем основным элементам, – можно найти в статье 3.

| <u>Положение</u>  | <u>Обязательство</u>   | <u>Руководство по осуществлению</u>  |
|-------------------|--|--|
| Статья 3, пункт 1 | Принимать необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры для создания структуры осуществления Конвенции | <ul style="list-style-type: none"><li>• Совместимость</li><li>• Надлежащее обеспечение соблюдения</li></ul>  |
| Статья 3, пункт 2 | Стремиться к тому, чтобы государственные органы оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию         | <ul style="list-style-type: none"><li>• Максимум усилий</li><li>• Все три основных элемента</li></ul>  |
| Статья 3, пункт 3 | Способствовать экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• В целом</li><li>• Особенно в отношении трех основных элементов</li></ul>   |
| Статья 4, пункт 3 | Признавать и поддерживать природоохранные НПО в рамках правовой системы  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Вносить, при необходимости, изменения в правовую систему</li><li>• «Способствующие охране окружающей среды»</li><li>• «Надлежащее признание»</li></ul> |
| Статья 3, пункт 5 | Конвенция – это «минимум», а не «максимум»   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Право сохранять существующие более конструктивные меры</li><li>• Право вводить более конструктивные меры</li></ul>                                     |
| Статья 3, пункт 6 | Не допускать ослабления обязательств   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ослабления существующих прав не требуется</li></ul>  |
| Статья 3, пункт 7 | Способствовать осуществлению принципов Конвенции на международной арене  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Международные природоохранные процессы принятия решений</li><li>• Международные организации</li></ul>  |
| Статья 3, пункт 8 | Не допускать притеснений   | <ul style="list-style-type: none"><li>• «Не подвергались... наказанию, преследованиям или</li></ul>  |



|                   |                 |  |
|-------------------|-----------------|--|
|                   |                 | притеснениям» <ul style="list-style-type: none"> <li>• Судебные издержки не затрагиваются</li> </ul>   |
| Статья 3, пункт 9 | Недискриминация | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Все три основных элемента</li> <li>• Гражданство, национальная принадлежность, местожительство или местонахождение</li> </ul> |

**1. 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 достаточно высоких целей. На первый взгляд простое, это положение, тем не менее, фактически включает все обязательства, которые касаются самым непосредственным образом административных и судебных учреждений и практики. Косвенно признавая, что эта задача – сложная и трудная, пункт 1 устанавливает целый ряд элементов, которые должны включаться в любую схему по осуществлению Конвенции.

Средством, которым располагают Стороны для осуществления Конвенции, является «четкая, открытая и согласованная структура». Основным бенефициаром Конвенции является общественность. В соответствии с основными принципами государственного управления, общественность должна быть проинформирована о возможностях участия, а применимые правила должны быть четкими и последовательными. Эта специфическая формулировка Конвенции предполагает, что простого заявления о непосредственной применимости Конвенции недостаточно для выполнения этого обязательства. Она скорее возлагает на Стороны обязательство развивать законодательство, регламентирующее осуществление, и административные правила по созданию этой структуры.

Соответствие этой структуры должно быть предметом особого внимания, поскольку оно непосредственно относится к другому положению в этом пункте, касающемуся «совместимости». Участники переговоров понимали, что обязательства по Конвенции распространяются на многие сферы деятельности, обеспечивая дополнительную увязку различных аспектов государственной администрации, законодательства и практики, которая, возможно, до этого была не видна. Поскольку эти новые дополнительные связи обусловлены Конвенцией и поскольку реализация основных элементов Конвенции предполагает вовлечение в общее дело совершенно разных учреждений и органов, большое внимание должно уделяться обеспечению соответствия в рамках законодательства, регламентирующего осуществление, и гражданской администрации.

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 исключительно 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 в адрес государственных органов может поступить запрос на получение дополнительной информации. Периоды времени, относящиеся к участию общественности, должны быть такими, чтобы этого времени было, как минимум, достаточно для получения ответа на запрос о предоставлении информации в обычном порядке. И все же, если запрос о предоставлении информации предполагает увеличение сроков 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.

И, наконец, в этом положении обращается внимание на обеспечение соблюдения. Естественно, обеспечение соблюдения связано с доступом к правосудию, поскольку именно на нем покоится вся структура Конвенции. Однако вопреки тому, что доступ к правосудию может рассматриваться как средство обеспечения соблюдения всей Конвенции, фактически даже положения, регламентирующие доступ к правосудию, нуждаются в механизмах обеспечения их соблюдения. 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 нормативные системы 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 принципу, изложенному в восьмом пункте преамбулы, в котором признается, что для осуществления гражданами своих прав, предусмотренных в Конвенции, им может потребоваться помощь. Эта формулировка встречается в некоторых инструментах по правам человека. 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. Во многих странах ЕЭК ООН общественность относительно неопытна в использовании инструментов доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию, предусмотренных Конвенцией. В таких странах, возможно, было бы целесообразным расширить различными способами возможности общественности в этом плане. Поскольку должностные лица находятся на государственной службе, естественно допустить, что они могут содействовать более активному использованию общественностью этих инструментов, предоставляя ей необходимую информацию, обеспечивая ориентацию и поощряя ее иным образом. Если прочитать это положение вместе со следующим пунктом, 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, то это мнение не учитывает выгоды от участия общественности и предполагает наличие антагонизма между государственными органами и общественностью, которого зачастую просто нет. Если согласиться с базовой посылкой о том, что более свободный доступ к информации и более активная общественность может помочь государственным органам в выполнении их функций, то тогда смысл, заложенный в данном положении Конвенции, становится четким. Государственные органы должны быть прямо заинтересованы в том, чтобы помочь общественности в осуществлении их прав, поскольку в этом случае можно ожидать положительных результатов, как с точки зрения уровня, так и духа сотрудничества.

Слово «стремиться» 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 оказывали бы помощь и обеспечивали 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 мер по созданию потенциала. Если в качестве примера взять электронную информацию, то легкий доступ к средствам поиска данных в системе Интернет может помочь общественности в расширении доступа к информации. Однако там, где у общественности нет широкого доступа к Интернету, власти должны рассмотреть возможность создания открытых центров справочной природоохранной информации в удобных местах.

Пункт 2 статьи 3 не налагает на Стороны прямого обязательства по назначению специальных должностных лиц для оказания общественности помощи на этапе поиска требуемой информации и на других этапах участия, хотя это явилось бы эффективным способом его осуществления. Практически есть два варианта выполнения этого требования: один через посредство специальных лиц отвечающих за связь, второй – посредством возложения обязательств на должностных лиц, которым поручен данный вопрос, оказывать помощь тем, кто желает принять участие. В связи с правами на доступ к информации в пункте 2 b) ii) и iii) 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. Лицо, которое конкретно отвечает за связь, может совершенствовать свои навыки, знания и опыт, которые помогут ему более эффективно работать с представителями общественности.

**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, на которой покоятся основные элементы Конвенции. Далее в нем говорится о расширении возможностей общественности, но используемая здесь концепция отличается от концепции, принятой в пункте 2. Данный пункт начинается общим обязательством способствовать экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности. Он соответствует ряду нестрогих обязательств и заявлений, которые встречаются в положениях различных международных инструментов, включая Стокгольмскую декларацию, принцип 19, Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 1992 год), статья 6 а) i), Конвенцию о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 год), статья 13, Конвенцию по борьбе с опустыниванием (Париж, 1994 год), статья 19, и Повестку дня на XXI век и другие соглашения. Орхусская конвенция поднимает статус этой цели до международной правовой нормы, имеющей обязательную силу. Кроме того, помимо кодификации общего обязательства Сторон способствовать экологическому просвещению и повышению информированности, в пункте 3 статьи 3 особо подчеркивается необходимость расширения возможностей общественности в вопросах, которые рассматриваются в Конвенции.

Этот пункт отчасти касается общего экологического просвещения и повышения уровня информированности и отчасти распространения метаинформации (информации об источниках и использовании информации) по основным темам Конвенции. По существу, базовые экологические знания являются необходимым элементом создания потенциала в области участия общественности.

Между экологическим просвещением и повышением информированности также можно провести черту. Если экологическое просвещение предусматривает общее просвещение на всех уровнях, то повышение экологической информированности является более специализированным и зачастую может использоваться для изменения отношения к окружающей среде.

**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 ассоциаций, организаций или групп и оказание им поддержки – вопросы, которые проходят красной нитью через всю Конвенцию. Например, в статьях 2.5, 6 и 9.2 формируется в целом особый статус природоохранных НПО в Конвенции. В соответствии с этим специальным статусом, признается, что такие НПО призваны играть важную роль в осуществлении Конвенции. Однако эффективное использование этого статуса зависит не только от положений Конвенции, но и от более общих вопросов, таких, как законодательство, регламентирующее регистрацию, уровень налогов, ограничение на деятельность и т.д. Второе, связанное с этим положение, содержится в статье 9.5, в которой говорится о создании соответствующих механизмов оказания помощи в целях устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию. В этом плане Конвенция соответствует многочисленным природоохранным инструментам и инструментам в области прав человека, которые признают важность вклада со стороны правительства в поддержку гражданского общества в целях обеспечения сбалансированного представительства различных интересов в обществе.

В качестве предварительного шага Стороны должны обеспечить, чтобы их внутренняя правовая система предусматривала возможность утверждения и регистрации ассоциаций и НПО. Такие ассоциации могут принимать различные формы, в том числе некоммерческих акционерных обществ, благотворительных фондов и обществ взаимопомощи. Одной из категорий таких ассоциаций являются НПО, созданные с конкретной целью охраны окружающей среды. Этот вид НПО иногда называют «природоохранными гражданскими организациями». 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 «ассоциациях, организациях или группах, способствующих охране окружающей среды», в законах, регламентирующих учреждение и регистрацию организаций, никаких различий в этом плане, как правило, не делается. Если некоторые страны ЕЭК ООН встречаются с проблемами, когда отдельные лица злоупотребляют законом, создавая фиктивные фонды, которые прикрывают частный бизнес, то Стороны должны обеспечить, чтобы меры, принятые в порядке борьбы с такой противозаконной деятельностью, не препятствовали созданию законных НПО.

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 группы организуются 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 может варьироваться в зависимости от зарегистрированных организаций и специальных групп. Например, Эстония конкретно предусматривает признание незарегистрированных групп в своих нормативных актах. В этой стране ассоциация лиц, включая ассоциацию, которая не является юридическим лицом, имеет право обжалования в административном суде в интересах своих членов или других лиц, если в ее учредительном документе, в статьях, касающихся ассоциаций, или в соответствующем законе такое право предоставляется<sup>89</sup>.

Надлежащее признание таких ассоциаций, организаций и групп, помимо возможности удовлетворения правовых предписаний, касающихся их наличия, может также предполагать признание некоторых полномочий и прав. Например, в соответствии со статьей 18 Луганской конвенции: «Любое объединение или фонд, цель которого, согласно его уставу, заключается в охране окружающей среды и который удовлетворяет любым дополнительным условиям внутреннего права Стороны, в которой представлена просьба, может в любое время потребовать:

- чтобы опасная деятельность, которая противозаконна и несет в себе серьезную угрозу ущерба окружающей среде, была запрещена;
- чтобы производителю работ было предписано принять меры по предотвращению происшествий или ущерба;
- чтобы производителю работ было предписано принять меры после происшествия по предотвращению ущерба; или
- чтобы производителю работ было предписано принять меры по восстановлению прежнего состояния».

Соответствующая правительственная поддержка таких ассоциаций, 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 ООН существенные финансовые субсидии или пожертвования на поддержку деятельности природоохранных гражданских организаций, как правило, не производятся. Другие страны страдают от нехватки финансовых ресурсов и не горят желанием оказывать такую поддержку, поскольку она может быть неправильно истолкована как своего рода политическая поддержка. Если конкретные механизмы оказания поддержки не предписаны,

то тогда данная Сторона, как представляется, должна, как минимум, обеспечить такую правовую систему, которая позволит правительству оказывать поддержку в соответствующих случаях ассоциациям, организациям или группам.

Косвенная поддержка может предполагать введение в действие общих правил, регламентирующих налоговые льготы (например, освобождение некоторых благотворительных организаций от уплаты определенных налогов), финансовые льготы, стимулирующие пожертвования (такие, как налоговые скидки) или положения об освобождении от сборов. Эти правила обычно встречаются в законодательстве, регламентирующем деятельность некоммерческих организаций. В этом случае положения не должны носить дискриминационный характер. Кроме того, в качестве поддержки могут рассматриваться процедурные правила, которые предоставляют природоохранным гражданским организациям, например, преимущества, когда они участвуют в качестве стороны разбирательства по отдельным делам. К тому же правила доступа к правосудию должны предусматривать, в соответствии с пунктом 5 статьи 9, устранение или уменьшение финансовых или иных препятствий.

**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, относятся к числу важнейших положений Конвенции, устанавливающих, что Конвенция – это «минимум, а не максимум». Стороны вправе в любое время предоставить 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 предусмотрено в Конвенции, и при этом от них не требуется ослаблять существующие права. Это означает, что Конвенция содержит требования, которые Стороны должны удовлетворять *как минимум*, с целью обеспечить основу эффективного доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Эти пункты сформулированы таким образом с целью учесть тот факт, что страны будут выполнять обязательства по Конвенции в рамках соответствующих правовых систем. Поскольку эти системы будут предметом того или иного толкования, пункты 5 и 6 статьи 3 уже формируют это толкование, ограничивая различия между Конвенцией и законами, регламентирующими ее осуществление, «односторонним» толкованием – в направлении более широких прав и гарантий на благо общественности. Конвенция закладывает базу будущего развития, на основе которой Стороны смогут в дальнейшем поднять уровень

принятых международных стандартов с учетом опыта применения более жестких стандартов на национальном уровне. Тем не менее 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. Здесь важно иметь в виду интересы, выраженные некоторыми государствами в ходе переговоров, которые и обусловили эту конкретную формулировку пунктов 5 и 6 статьи 3.

В силу особого характера Орхусской конвенции по сравнению с традиционными международными соглашениями, ориентированными на командный стиль исполнения, для обеспечения того, чтобы Конвенция давала Сторонам возможность продвижения вперед в регулируемых ею областях, к решению этой задачи пришлось подойти по-другому. Как следствие, Сторонам на переговорах было трудно найти правильную формулировку. Они столкнулись со своего рода конституционной неувязкой, которая могла подорвать устои Конвенции. Речь идет о хорошо известной тенденции, в соответствии с которой при разработке международных соглашений необходимо принимать во внимание национальные различия, для того чтобы переговоры могли привести к определению наименьшего общего знаменателя. Таким образом, встретившаяся проблема заключалась в том, чтобы избежать возможности фактического ослабления некоторых прав и уровня охраны в ряде восточноевропейских стран. Это могло бы произойти в том случае, если бы ратификация Конвенции привела к *замене* предшествующего национального законодательства по данному вопросу – реальная возможность, существующая в некоторых конституционных системах. Это обусловило бы очевидные трудности при установлении максимальных пределов на основе критерия наименьшего общего знаменателя.

В конвенциях ЕЭК ООН, 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»<sup>90</sup>.

Использование слова «строгий» подходит тогда, когда целью Конвенции является возложение на Стороны обязательства принимать меры по охране и ограничивать или регулировать поведение, однако в случае Конвенции, относящейся к созданию учреждений, процедур и структур по облегчению деятельности общественности, такой подход куда более проблематичен<sup>91</sup>. Разработанная в итоге формулировка имела целью уточнить, что предшествующие права или положения, 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 охраны и такие права, которые превышают уровень охраны и права, предусмотренные в Конвенции.



**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, применимых к экологическим вопросам в международных процессах принятия решений и в рамках международных организаций. В некоторых случаях эти категории могут накладываться друг на друга. Международные процессы принятия решений по экологическим вопросам могут включать двусторонние или многосторонние процессы принятия решений по природным ресурсам, находящимся в совместной собственности (таким, как режимы рационального использования речных бассейнов), а также решения органов, учрежденных на основании международных конвенций. Сюда могут также входить международные форумы, такие, как Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, которая занимается конкретными вопросами, могущими иметь значительные последствия для окружающей среды. Сюда также могут входить конференции государств по вопросам окружающей среды, такие, как Рио-де-Жанейрская конференция 1992 года или периодические конференции министров «Окружающая среда для Европы» или «Окружающая среда и здоровье». В эту категорию также попадают и рабочие группы, которым поручена разработка международных правовых инструментов. Одним из процессов, в котором уже были применены многие принципы Орхусской конвенции, является разработка Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Стороны на переговорах по этому Протоколу конкретно учли Орхусскую конвенцию<sup>92</sup>.

Стороны также обязаны содействовать соблюдению принципов Орхусской конвенции, касающихся международных организаций, в вопросах, относящихся к окружающей среде. К таким организациям относятся многосторонние кредитные учреждения, такие, как Европейский банк реконструкции и развития, специализированные учреждения и другие организации системы Организации Объединенных Наций, такие, как Всемирный банк и Всемирная торговая организация, и специальные международные организации, созданные для выполнения конкретных задач, как, например, послевоенное восстановление инфраструктуры на Балканах. Эта формулировка может также включать органы таких организаций, как Европейское сообщество, хотя в этом случае в Конвенции используется особый термин – региональные организации экономической интеграции.

Следует отметить, что учреждения Европейского сообщества затрагиваются содержащимся в этом пункте обязательством как прямо, так и косвенно. Это объясняется тем, что Европейское сообщество также является Стороной, подписавшей Конвенцию. При подписании Орхусской конвенции оно заявило, что его учреждения будут охватываться ее положениями, наряду с национальными органами<sup>93</sup>. Были ли эти международные организации учреждены до или после вступления в силу Конвенции, значения в данном случае не имеет. В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, включена рекомендация о том, что НПО следует разрешить принимать активное участие в подготовке природоохранных документов, осуществляемой другими межправительственными

организациями, помимо ЕЭК, и содержится призыв к международным организациям, включая региональные комиссии Организации Объединенных Наций и органы, иные, чем ЕЭК, разработать, опираясь на Конвенцию, соответствующие механизмы по регулируемым в ней вопросам.

Аналогичное положение можно найти в проекте принципов по правам человека и окружающей среде в отношении мер, которые должны быть приняты государствами в порядке осуществления принципов декларации (E/CN.4/Sub.2/1994/9, приложение I, пункт 22). Один из вопросов охватывает меры «по обеспечению соблюдения международными организациями и учреждениями, к которым они относятся, прав и обязанностей, провозглашенных в настоящей Декларации».

**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 «колокола» (случай, когда кто-то «бьет в колокол», чтобы привлечь внимание властей к конкретной противозаконной деятельности). Во многих странах этот принцип используется для охраны окружающей среды. Однако применить его в рамках многочисленных правовых систем трудно, поскольку он выходит за рамки традиционных правил «битья в колокол». В этой связи ему была придана максимальная гибкость с целью предотвратить какие бы то ни было репрессивные меры. Как и во многих других ситуациях, которые предполагают необходимость открытости и гласности, и где на карту поставлены экономические интересы, лица, которые берут на себя смелость требовать, чтобы правила выполнялись и соответствующие процедуры соблюдались, нуждаются в защите от различных форм притеснения. Ранние формулировки этого принципа можно найти 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. Показательный пример защиты в области трудоустройства можно найти в одном из законов Соединенных Штатов, известном под названием «Закон о гигиене труда и технике безопасности 1970 года»<sup>94</sup>. Он обеспечивает защиту рабочим, если они жалуются государственным должностным лицам на небезопасные или антисанитарные условия труда. В соответствии с этим законом, действия работодателя, выражающиеся в увольнении или другом дисциплинарном наказании рабочего, который сделал такую жалобу, квалифицируются в качестве противозаконных. Если рабочий необоснованно уволен или понес иное наказание в дисциплинарном порядке, он имеет право на восстановление с выплатой всей суммы компенсации<sup>95</sup>. Конгресс Соединенных Штатов предполагал, что рабочие на данном рабочем месте лучше знают существующие там опасности для здоровья<sup>96</sup>.

Аналогичное положение 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 интересах общественности. 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 иск в порядке административного или уголовного производства. 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 имя<sup>97</sup>. Кроме того, те, кто принимает карательные санкции в отношении лиц, выступивших с жалобой в интересах общественности, совершают правонарушение, подпадающие под действие уголовного кодекса, и подлежат наказанию в виде тюремного заключения на срок до одного года, принудительной общественной работе или штрафу<sup>98</sup>.

**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.**

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 данной Стороны. Хотя общественность определяется 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 недискриминацию. 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 потенциально полезно для лиц данной Стороны в случае так называемой «позитивной дискриминации» в интересах иностранных субъектов.

Аналогичное положение можно 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». Кроме того, Страна происхождения должна обеспечить, «чтобы данная возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Страны, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Страны происхождения». Аналогичное положение можно обнаружить в проекте принципов, 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» (E/CN.4/Sub.2/1994/9, приложение I, пункт 3).

Положение, касающееся недискриминации, может иметь особое значение для определения «заинтересованной общественности», в соответствии с пунктом 5 статьи 2, статьи 6 и пункта 2 статьи 9, и определения общественности, согласно статье 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 в области окружающей среды. В пункте 9 статьи 3 четко указывается, что различие по признаку гражданства, национальной принадлежности, местожительства, зарегистрированного местонахождения или центра деятельности противоречит Конвенции.

## **ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ I: ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ**

Доступ к информации является первым «столпом» или основным элементом 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 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 основного элемента, касающегося доступа к информации***

Согласно Конвенции, доступ к экологической информации обеспечивает понимание представителями общественности, того, что происходит с окружающей средой вокруг них. Он также дает 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 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 статье 5, касающейся сбора и распространения экологической информации. В статье 4 излагается общее право людей 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, статья 1 с изложением цели 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 по обеспечению ориентации общественности. 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***

Конвенция развивает на международном уровне некоторые правила, которые уже долгое время существуют на национальном уровне. В ряде случаев эти национальные правила начали закрепляться в международном праве, особенно в последние годы. Многие договоры, разработанные до 90-х годов, уже предусматривали доступ Сторон к информации.

Последние 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, что 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.

К договорам, включающим отдельные элементы принципов доступа к информации раздела I, относятся как соглашения ЕЭК ООН, так и всемирные соглашения, такие, как Конвенция о гражданской ответственности за ущерб, причиненный в результате деятельности, опасной для окружающей среды (Лугано, 1993 год) и Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (1992 год).

По аналогии с Орхусской конвенцией, Луганская конвенция уточняет, что любое лицо имеет право доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, при наличии соответствующей просьбы без доказательства заинтересованности (пункт 1 статьи 14). В ней также перечисляются условия, в которых это право может быть ограничено (пункт 2 статьи 14) – они практически зеркально отражают условия, закрепленные Орхусской конвенцией. И наконец, в ней устанавливаются сроки, в течение которых должна быть предоставлена эта информация (пункт 4 статьи 14), указывается, что расходы, связанные с получением информации, должны быть «разумными» (пункт 6 статьи 14) и гарантируется право на обжалование в случае необоснованного отказа или неполного удовлетворения просьбы о предоставлении информации (пункт 5 статьи 14). Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, напротив, возлагает на Стороны простое обязательство по содействию и облегчению доступа общественности к информации об изменении климата и его последствиях (статья 6 а) ii)).

Еще одним примером положений доступа к экологической информации в международном праве является статья 16 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года. Эта статья предусматривает некоторые элементы информации, включая целевые показатели качества воды, выдаваемые разрешения и результаты взятия проб и проверки соблюдения целевых показателей, которые 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.

Директива 90/313/ЕЕС о свободе доступа к информации по окружающей среде обеспечила, после ее принятия, правовую основу доступа к экологической информации в странах – членах ЕС и других странах региона ЕЭК ООН. Директива возлагает на государства – члены Европейского сообщества основные обязательства, имеющие целью вменить государственным органам в обязанность предоставлять имеющуюся информацию, касающуюся окружающей среды, любому физическому или юридическому лицу по его

просьбе. Различия между Директивой ЕС и Орхусской конвенцией изложены во вставке в конце статьи 4.

Многие из природоохранных договоров, заключенных за последние 15 лет, также предусматривают, что Стороны должны собирать и распространять среди представителей общественности конкретную экологическую информацию, относящуюся к договору. Например, Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 года обязывает Стороны обеспечивать предоставление общественности надлежащей информации в районах, которые могут быть затронуты аварией, происшедшей в результате опасной деятельности (пункт 1 статьи 9).

### ***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 и в соответствии с руководящим принципом осуществления в сочетании даже с еще большим уровнем гибкости для Стороны или государственного органа. Эти различные степени строгости обязательств будут разъяснены более подробно ниже. В таблице содержатся общие обязательства и делается некоторая попытка, вне рамок требований Конвенции, проанализировать то, каким образом Стороны могли бы осуществлять эти обязательства.

|          | <b><u>Общие требования</u></b>   | <b><u>Руководство по осуществлению</u></b>  |
|----------|--|---|
| Статья 4 |  |   |
|          | Система, позволяющая общественности спрашивать и получать экологическую информацию у государственных органов | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработать законы или правила, регламентирующие доступ к экологической информации</li> <li>• Доводить до сведения общественности, какой государственный орган располагает данным видом информации</li> <li>• Создать систему по оказанию общественности помощи в составлении запросов в нужный адрес</li> <li>• Разработать четкие нормы, касающиеся предельных сроков</li> <li>• Составить таблицу тарифов</li> <li>• Четко определить любые исключения</li> </ul> |
| Статья 5 |  |   |
|          | Система, в соответствии с которой государственные органы собирают экологическую информацию и                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Предписать введение учета и отчетности государственными органами и отчетности операторов, направляемой государственным органам</li> </ul>  |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | <p>активно распространяют ее среди общественности без всяких запросов</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Составлять списки, регистры и архивы, предоставляемые в распоряжение общественности бесплатно</li> <li>• Создать экологические информационные отделения и выделить индивидуальные пункты связи</li> <li>• Использовать электронные базы данных и Интернет</li> <li>• Создать стимулы для операторов, позволяющие им непосредственно предоставлять информацию общественности</li> </ul> |
|--|---|---|



## Статья 4

### ***ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ***

Статья 4 создает базу, на которой представители общественности могут получить доступ к экологической информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, и, в некоторых случаях, частных сторон. После того как какой-либо представитель общественности запросил информацию, вступает в действие статья 4, которая устанавливает критерии и процедуры предоставления этой информации или отказа в ее предоставлении. В соответствии с Конвенцией все люди имеют право на доступ к 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, условия отказа, документального оформления процессов в письменном виде и процедуры рассмотрения, в соответствии с пунктом 1 статьи 9.

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 отказать 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. Кроме того, даже в случае принятия этих исключений Страна могут, в рамках всех нижеследующих исключений, разрешить государственному органу в некоторых обстоятельствах предоставлять запрашиваемую информацию по своему усмотрению. Условия, содержащиеся в пунктах 3 и 4 статьи 4, описывают всего лишь обстоятельства, в которых государственные органы могут не разглашать информацию, если это необходимо для защиты соответствующих интересов, и которые в ряде случаев могут ограничиваться заинтересованностью общественности в ее разглашении.

Пункт 3 статьи 4 охватывает практические вопросы, касающиеся скорее не существа запрашиваемой информации, а ее наличия, формы запроса или полноты запрашиваемой информации. В пункте 4 статьи 4 описываются случаи, в которых Страна или государственные органы могут предусмотреть соответствующую сбалансированность интересов, когда законные интересы могут перевесить в пользу защиты информации от раскрытия.

| <b><u>Положение</u></b> | <b><u>Обязательство</u></b>   | <b><u>Элементы осуществления</u></b>   |
|-------------------------|---|--|
| Статья 4,<br>пункт 1    | Предписывает<br>государственным органам<br>предоставлять имеющуюся<br>информацию по запросу | <ul style="list-style-type: none"><li>• Без указания заинтересованности</li><li>• В запрошенной форме<br/>(с исключениями)</li></ul> |

|                   |  |  |
|-------------------|--|--|
| Статья 4, пункт 2 | Устанавливает предельные сроки, в течение которых государственные органы должны ответить и представить информацию  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• В максимально сжатые сроки</li> <li>• Самое позднее: один месяц</li> <li>• Возможное продление до двух месяцев с указанием причины</li> </ul>   |
| Статья 4, пункт 3 | Факультативные исключения  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Информации нет</li> <li>• «Просьба явно не обоснована» или сформулирована «в слишком общем виде»</li> <li>• Материалы на заключительном этапе подготовки или внутренней переписки</li> </ul>  |
| Статья 4, пункт 4 | Факультативные исключения и случаи, когда эти исключения могут отрицательно повлиять на некоторые интересы   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Работа государственных органов</li> <li>• Международные отношения, национальная оборона или государственная безопасность</li> <li>• Отправление правосудия</li> <li>• Конфиденциальность коммерческой и промышленной информации</li> <li>• Права интеллектуальной собственности</li> <li>• Личные данные</li> <li>• Добровольная информация</li> <li>• Защита окружающей среды</li> </ul> |
| Статья 4, пункт 5 | Гарантирует, что запрос на информацию поступит в соответствующий государственный орган   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Податель просьбы</li> <li>• Передача просьбы о предоставлении информации</li> </ul>   |
| Статья 4, пункт 6 | Обеспечивает, чтобы даже в тех случаях, когда запрашиваемая информация подпадает под исключение, остальная информация была предоставлена в распоряжение подателя просьбы | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разделение информации</li> </ul>  |
| Статья 4, пункт 7 | Процедуры отказа   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• В письменном виде</li> <li>• Указание причин</li> <li>• Информация о порядке обжалования</li> <li>• Сроки</li> <li>• Уведомление подателя просьбы</li> </ul>  |
| Статья 4, пункт 8 | Факультативная оплата за предоставление информации   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разумные расходы</li> <li>• Тарифы ставок</li> </ul>  |

**1. Каждая Сторона 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 b) 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 i) национальное законодательство должно устанавливать соответствующий порядок ответов на просьбы о предоставлении информации, в соответствии с Конвенцией, и что ii) 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.

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. Требование, касающееся «фактической документации» уже существует во многих странах. Например, в Португалии право доступа включает право быть информированным о существовании данного документа, а также право на получение копии всего документа<sup>99</sup>.

**a) 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».

**b) 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 другом языке, 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.

Вопрос формы также означает, что государственные органы должны 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 ее при условии соблюдения подпунктов i) и ii) ниже. Это положение можно сопоставить с пунктом б статьи 6, которым на государственные органы возлагается обязательство обеспечивать общественности доступ для ознакомления с документами, относящимися к решениям по конкретным видам деятельности.

- 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**

Конвенция предусматривает некоторые исключения из требования о том, что информация должна быть предоставлена в запрашиваемой форме. В соответствии с пунктом 1 b) i) статьи 4, государственный орган может, по своему усмотрению, предоставить информацию не в запрошенной, а в другой форме, если для этого есть оправдательные причины. В любом случае, государственный орган должен указать эти причины.

ii) **информация уже не была предоставлена общественности в другой форме**

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 км 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 статья 3 предусматривает, 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.

**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 в 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. В Конвенции не определяется, когда начинается отсчет этого срока, а только указывается, что это должно быть сделано после «подачи» просьбы. Момент времени, который будет считаться моментом подачи просьбы, обычно регламентируется административными положениями той или иной Стороны.

### **Сроки предоставления информации**

- «в максимально сжатые сроки»: базовые нормы;

- «не позднее одного месяца»: максимально допустимый срок;
- «продление до двух месяцев»: только в тех случаях, когда это обосновано объемом или сложностью запроса.

В тех случаях, когда испрашивается разрешение на просмотр архивов 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 предусматривается содействие немедленному доступу к документу, если испрашивается просьба на его просмотр<sup>100</sup>. 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 просьбы<sup>101</sup>. 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 один месяц после подачи просьбы, в течение которого они должны дать ответ, в том числе и в случае отказа. Этот срок был выбран по той причине, что в подавляющем большинстве стран региона ЕЭК ООН такие сроки уже действуют, причем во многих из них они даже короче. Например, в Португалии и Дании ответ должен быть дан в 10-дневный срок, а в Венгрии и Латвии – в 15-дневный.

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, регламентирующие объем и сложность информации, которые могли бы оправдывать такое продление сроков. Если объем и сложность запрашиваемой информации оправдывают продление двухмесячного срока, то государственные органы должны информировать 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 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 показывает, насколько важным является скорейшее уведомление о статусе просьбы 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 должны 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.

**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 Сторона 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 пункте 1 а) 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, архивы, которые вправе вести государственный орган, могут храниться в служебных помещениях соответствующего контрольного органа. В этом случае можно говорить, что государственный орган «эффективно» располагает данной информацией. Внутренним законодательством уже, возможно, определены условия физического и/или эффективного обладания 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 преамбулы, эффективной практикой. Однако отсутствие экологической информации, относящейся к компетенции государственного органа, может рассматриваться как нарушение пункта 1 а) статьи 5. Вместе с тем, 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 Стороны примут решение сделать это, то им 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», в ней, тем не менее, этот критерий ставится выше, чем критерий объема и сложности, указанный в пункте 2 статьи 4. Согласно этому пункту, 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 пункте 3 b).

Согласно Конвенции, государственные органы могут также отказать в просьбе на предоставление 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 решит применить это исключение, то она, возможно, пожелает дать дополнительные указания для своих государственных органов. Концепция «слишком общий» уже определен на практике и в законодательстве некоторых государств.

#### **Определение понятия «слишком общий»**

Сторонам предоставляется определенная гибкость в том, как определить понятие «слишком общий», однако они могут найти, как это делается в существующих случаях.

Например, Комиссия Франции по доступу к административным документам (КАДА) постановила в прошлом, что запрос на «любой документ», касающийся конкретного вида бурого медведя, и запрос на «все мнения», высказанные в связи с проведением правительством оценок воздействия на окружающую среду, 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 оценок. Вместе с тем КАДА 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 закона или сложившейся практики. Конвенция не уточняет, что понимается под «сложившейся практикой», которая может варьироваться в зависимости от административных положений той или иной Стороны Конвенции. Например, в некоторых странах понятие «сложившаяся практика» может распространяться только на те материалы, которые со всей очевидностью соответствуют 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 простой факт, что какой-то документ находится в стадии подготовки, не означает сам по себе, что он автоматически подпадает под это исключение. Если судить по формулировке Директивы 90/313/ЕЕС о свободе доступа к информации по экологическим вопросам, то переход от «незаконченных документов» к «материалам, находящимся на заключительном этапе их подготовки», предполагает, 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, оценки воздействия на окружающую среду, политика, программы, планы и правила, имеющие обязательную 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».

Вторая часть этого исключения касается «внутренней переписки». И здесь Стороны могут пожелать четко определить понятие «внутренняя переписка» для целей осуществления Конвенции. В некоторых странах исключение, касающееся внутренней переписки, имеет целью не разглашать личные мнения государственных служащих. Обычно это не относится к фактическим материалам, даже если они все еще находятся на предварительном этапе или в форме проекта. К тому же, после передачи государственным органом какой-либо информации в распоряжение третьей стороны, нельзя утверждать, что она является предметом «внутренней переписки».

Опять же, даже если можно применить одно из этих двух исключений, в пункте 3 с) 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». Можно вполне себе представить, что Стороны могут решить рассматривать заинтересованность общественности однозначно применительно ко всей проблеме в целом или индивидуально применительно к каждому решению о том, раскрывать или не раскрывать информацию. Они могут также предусмотреть некоторые возможности для решения этого вопроса в каждом конкретном случае в рамках соответствующей политики или руководящих принципов. Некоторые страны уже учитывают заинтересованность общественности, когда им приходится принимать решение о том, применять или не применять исключения, как, скажем, исключение, касающееся «внутренней переписки». Например, в 1994 году омбудсмен в Ирландии должен был установить, было ли обоснованным решение государственного органа, принятое в порядке выполнения своих полномочий, не разглашать информацию. Омбудсмен проанализировал обоснованность решения государственного органа в свете вреда, который мог бы быть причинен в результате разглашения информации. В том конкретном случае омбудсмен решил, что совет графства Корк обязан был представить данные контроля питьевой воды, которые были запрошены одной из НПО, несмотря на то, что он утверждал о необходимости применения исключения, касающегося внутренней переписки<sup>102</sup>. В Нидерландах практика такова, что потенциально неблагоприятное воздействие раскрытия информации перевешивается не столько конкретной заинтересованностью общественности, изложенной в просьбе на доступ к этой информации, сколько широкой заинтересованностью общественности в эффективном демократическом правлении<sup>103</sup>.

**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 исключение из общего правила о необходимости предоставления представителям общественности информации по запросу. Стороны не обязаны включать эти исключения в свои правила, регламентирующие осуществление Конвенции. Если Стороны примут какие-то исключения, то тогда они могут предусмотреть определенные критерии для их применения государственными органами в рамках их полномочий или же однозначно определить некоторую информацию как не подлежащую раскрытию.

В любом случае государственные органы должны прийти к заключению, что раскрытие информации отрицательно повлияет на любой из этих интересов. «Отрицательно повлияет» означает, что раскрытие информации окажет негативное 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 пункта 1 b) статьи 6).

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 им. Они более подробно рассматриваются ниже.

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

В пункте 4 а) статьи 4 предусматривается 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, в национальном законодательстве 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 предполагается, что определение таких терминов будет сделано Сторонами в соответствии с 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 об экологической ситуации, качестве продуктов питания и жилье. В Законе о государственной тайне Российской Федерации указывается, что информация, в частности, о состоянии окружающей среды, а также санитарно-гигиенические данные к категории государственной тайны не относятся<sup>104</sup>. 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 этапа:<sup>105</sup>

- 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. Кроме того, в официальных государственных ведомостях должен быть 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 «в ходе» 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. 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. Для того чтобы государственные органы могли перекрыть доступ общественности к информации по причине коммерческой конфиденциальности, эта информация должна пройти несколько проверок.

Во-первых, национальное законодательство должно четко охранять конфиденциальность такой информации. Это означает, что в национальном законодательстве 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».

### **Варианты применения понятия «законные экономические интересы»**

«Законные экономические интересы» в Конвенции не определяются. В нынешней практике есть несколько этапов определения странами законных экономических интересов в каждом конкретном случае<sup>106</sup>.

- 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 охране 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, в Конвенции утверждается, что претендовать на включение в категорию конфиденциальной коммерческой информации данные о выбросах загрязняющих веществ, которые относятся к охране окружающей среды, нельзя. Это положение полностью соответствует принципу, в соответствии с которым информация о выбросах теряет характер чьей-то собственности, после того как эти выбросы стали достоянием общественности. 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. Любая информация о выбросах, которая может нарушить качество окружающей среды, с точки зрения принципов и целей Конвенции, должна рассматриваться как относящаяся к охране окружающей среды, независимо от их количества. Действительно, можно однозначно толковать, что вся информация о выбросах относится к охране окружающей среды. Это понятие отражено в правовых системах целого ряда государств – членов ЕЭК ООН.

### **Определение «выбросов»**

Термин «выбросы» определен в Директиве Совета 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года, касающейся комплексного предупреждения и сокращения выбросов (Директива ИППС)<sup>107</sup>, 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.

Формы интеллектуальной собственности включают авторское право, патентное право и коммерческую тайну, плюс права на базы данных – там, где это применимо, – и в какой-то мере торговые названия. В целом, патенты используются для охраны новых идей или открытий, авторские права – для охраны подлинных форм выражения (искусство, литература, музыка и т.д.), фабричные марки 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.

Нормы, регламентирующие интеллектуальную собственность, 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 фабричных марок, 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 суть.

**ф) 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 относится 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.

**г) 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 передает данную информацию правительству. Под «третьей стороной» понимается лицо, не являющееся стороной конкретного соглашения или сделки, но которое может иметь в ней свои права или интересы (см. примечание к пункту 1 статьи 2).

Это исключение имеет целью содействовать добровольному потоку информации от частных лиц к органам управления. 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 запрашивать официально эту информацию, если это уже делается на практике. По мнению большинства стран, такая информация не является «добровольной». Так, в Ирландии, «добровольная» означает, что государственный орган не располагает полномочиями, позволяющими ему обеспечить поступление такой информации<sup>108</sup>. Это определение защищает интересы общественности, обеспечивая, что любая информация, которую может истребовать государственный орган в соответствии с национальными нормами, открыта для общественности.

Здесь необходимо не только иметь в виду то, что запрашиваемая информация должна относиться к категории добровольной, но и что лицо, которое ее предоставило, должно отказать в своей согласии на ее разглашение. 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.

Если какая-либо конкретная сторона использует на практике добровольные соглашения, то было бы неплохо уточнить использование любой информации, которую сообщает государственным органам данное частное лицо, и включить это уточнение в терминологию самого соглашения.

**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.

**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 должны толковать исключение «ограничительно». Например, если должностное лицо отказывается в разглашении информации на основании одного из исключений, то ему, возможно, придется проделать целую работу 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 должны учитывать, каким образом разглашение информации будет служить интересам общественности. Как говорилось в комментарии к пункту 3 с) статьи 4, понятие «заинтересованность общественности в получении информации» в Конвенции четко не определено. Она предоставляет право Сторонам самим решать, как и когда принимать во внимание заинтересованность общественности, в соответствии с принципами и целями Конвенции. Руководящие принципы по обеспечению участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, (см. введение) в какой-то мере ориентируют Стороны в отношении того, что может означать ссылка на заинтересованность общественности в разглашении информации. Пункт 6 Руководящих принципов предусматривает, что «вышеупомянутые основания для отказа должны толковаться ограничительно путем сопоставления в каждом конкретном случае заинтересованности общественности в раскрытии информации и заинтересованности в ее неразглашении. Большинство Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию, одобрили Софийские руководящие принципы, которые конкретно упоминаются в преамбуле и резолюции Сторон. Кроме того, некоторые указания, как определять «интересы общественности», должны содержаться в национальном законодательстве. Таким образом, учет интересов предполагает необходимость их тщательной сбалансированности. Тем не менее Стороны могут и должны дать весомые указания, как сбалансировать эти интересы, с тем чтобы ограничить произвольное разграничение и повысить уровень единообразия.

### Определение интересов общественности

На Украине, в соответствии с Законом о государственной тайне (№ 3855 XII, январь 1994 года), информация не может оставаться закрытой, если отказ в разглашении информации либо нарушает конституционные права граждан, либо может причинить вред здоровью и безопасности людей.

Вторая гарантия, предусмотренная Конвенцией, вменяет в обязанность государственным органам учитывать вопрос о том, относится ли запрашиваемая информация к выбросам в окружающую среду. Как явствует из исключения, касающегося конфиденциальности коммерческой информации (пункт 4 d) статьи 4), Конвенция уделяет первостепенное внимание разглашению информации о выбросах.

**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. Пункт 3 а) 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 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 Конвенции также подчеркивается важность фактора оперативности. В пункте 5 статьи 4 государственному органу вменяется в обязанность уведомить подателя или передать его просьбу «в максимально сжатые сроки». На практике некоторые страны устанавливают конкретные и гораздо более короткие сроки для передачи просьб, чем для предоставления информации.

### Сроки передачи

Стороны могут решить установить более короткие сроки передачи просьбы, чем 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 срок<sup>109</sup>. 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 связана с началом отсчета административного срока<sup>110</sup>.

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. В пункте 2 а) статьи 5 предусматривается, 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 должны 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 разглашения, то в него должен быть включен так называемый второй текст. В нем должно быть указано, откуда была изъята информация, и обычно суть изъятой 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 письменном виде. 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 к 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 должен 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 просьбе<sup>111</sup>.

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. В некоторых странах предписываются даже еще более короткие сроки для извещения об отказе. Например, в Норвегии отказ должен быть направлен в течение двух недель с указанием мотивов<sup>112</sup>. На практике это зачастую делается в течение одной недели. Однако в связи с тем, что властям во всех случаях отказа необходимо изучить вопрос о том, может ли данная информация быть разглашена, несмотря на то, что она отнесена к категории закрытой для общественности, такие решения могут занимать максимум до двух недель.

### Сроки отказа

- Общее правило: *в максимально сжатые сроки*. Это дает возможность представителю общественности, запрашивающего 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.

**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. В пункте 8 статьи 4 предусматривается, 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: i) тарифы ставок; ii) критерии, определяющие случаи, в которых могут взиматься сборы; iii) критерии, определяющие случаи, в которых сборы могут не взиматься; и iv) критерии, определяющие случаи, в которых информация предоставляется на условиях предварительной уплаты соответствующего сбора.

Тарифы ставок могут помочь предотвратить злоупотребления и непоследовательность системы сборов. Кроме того, это укрепляет представителей общественности в их намерении получить доступ к информации, если они заранее знают, сколько это будет стоить. Например, в Нидерландах существуют опубликованные тарифы ставок на получение информации в министерствах, входящих в состав национального правительства. Что

касается местных органов, то они устанавливают правила оплаты по своему усмотрению<sup>113</sup>. Некоторые страны предусматривают четкие критерии, определяющие случаи, в которых может взиматься плата. 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 оплаты в случае частных лиц и неправительственных организаций.

### Сопоставление доступа к информации на основании Орхусской конвенции и Директивы 90/313/ЕЕС

Как указывалось выше, Директива Совета 90/313/ЕЕС о свободе доступа к информации по вопросам окружающей среды явилась одной из основных отправных точек переговоров по Конвенции о доступе к информации. Все государства – члены ЕС и Европейское сообщество подписали Орхусскую конвенцию. В ней есть несколько мест, где ее требования отличаются от требований действующей Директивы ЕС, в частности:

- **Определения:** в Орхусской конвенции определения экологической информации и государственного органа расширены (статья 2).
- **Использование термина «неблагоприятное»:** в определении «экологическая информация» Директива ограничивает меры теми, которые оказывают *неблагоприятное* воздействие на окружающую среду, в то время как Орхусская конвенция охватывает меры, которые воздействуют на окружающую среду любым образом.
- **Сроки представления ответа:** в Орхусской конвенции крайний срок представления запрашиваемой информации – один месяц, с возможным продлением до двух месяцев (пункт 2 статьи 4); в Директиве этот вопрос отражен нечетко.
- **Отсутствие необходимости в формулировании заинтересованности:** в Орхусской конвенции подателю просьбы не нужно формулировать свою заинтересованность (пункт 1 а) статьи 4), а в Директиве подателю просьбы не нужно доказывать свою заинтересованность.
- **Запрошенная форма:** Орхусская конвенция обязывает предоставлять информацию в запрошенной форме с некоторыми исключениями (пункт 1 b) статьи 4).
- **Фактические документы:** Орхусская конвенция конкретно предоставляет общественности право получать копию фактического документа (пункт 1 статьи 4).

- **Информация о выбросах:** в соответствии с Орхусской конвенцией (пункт 4 d) статьи 4), информация о выбросах, если она относится к охране окружающей среды, не может оставаться закрытой на том основании, что она подпадает под категорию конфиденциальной коммерческой или промышленной информации,
- **Заключительный этап подготовки:** что касается «материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки», то, по Орхусской конвенции, в их разглашении может быть отказано (пункт 3 с) статьи 4), в то время как по Директиве государства-члены могут отказать в разглашении «незавершенных» материалов.
- **Отправление правосудия:** исключения, предусмотренные Орхусской конвенцией, относятся к информации, которая может отрицательно повлиять на “отправление правосудия” (пункт 4 с) статьи 4), в то время как в Директиве исключение распространяется на “дела, находящиеся в производстве”.
- **Проверка заинтересованности общественности:** Орхусская конвенция обязывает толковать исключения ограничительно с учетом заинтересованности общественности в получении информации (пункты 3 и 4 статьи 4).
- **Передача просьбы:** когда государственный орган не располагает информацией, он должен либо передать просьбу, либо сообщить, где эта информация есть (пункт 5 статьи 4).
- **Обжалование в связи с отказом в информации:** по Орхусской конвенции, отказ должен включать информацию о процедуре обжалования (пункт 7 статьи 4).

## Статья 5

### **СБОР И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ**

В статье 5 устанавливаются обязательства Сторон и государственных органов по сбору и распространению экологической информации. Она охватывает широкий круг различных видов информации, которую Стороны должны активно доводить до сведения представителей общественности. Поэтому в статье 5 определяются те виды информации, которые подпадают под действие этого более активного обязательства по сбору и распространению информации. В целом она охватывает такую информацию, как информация о чрезвычайных ситуациях, информация о продукции, информация о выбросах и переносе загрязняющих веществ, информация о законах, политике и стратегиях и информация о том, как получить информацию. Некоторые из этих положений 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 процедуры и метода осуществления.

Статья 5 в значительной степени сосредоточена на конкретных указаниях по осуществлению сбора и распространения экологической информации. При этом в ней зачастую предлагаются некоторые меры по осуществлению, но точный выбор того, как выполнить общее обязательство оставлен на усмотрение каждой Стороны. В нижеследующей таблице излагается основное обязательство по каждому положению и указываются 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.

| <u>Положение</u>  | <u>Обязательство</u>   | <u>Элементы осуществления</u>   |
|-------------------|--|---|
| Статья 5, пункт 1 | Общие обязательства, возлагаемые на Стороны с целью обеспечить, чтобы государственные органы собирали, располагали и распространяли экологическую информацию | <ul style="list-style-type: none"><li>• Информация, имеющая отношение к их функциям</li><li>• Надлежащее поступление информации в государственные органы</li><li>• Незамедлительное распространение в случае неминуемой угрозы здоровью человека или окружающей среде</li></ul> |
| Статья 5, пункт 2 | Практические меры по обеспечению доступа к информации  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Бесплатное обеспечение доступа к спискам, регистрам или архивам</li><li>• Поддержка общественности в получении доступа к</li></ul>  |



|                    |  |   |
|--------------------|--|---|
|                    |  | <p>информации</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Пункты связи</li> </ul>  |
| Статья 5, пункт 3  | Имеет целью обеспечить, по возможности, наличие информации в электронной форме   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечение доступа для общественности через публичные сети связи</li> </ul>   |
| Статья 5, пункт 4  | Обязывает готовить национальные доклады о состоянии окружающей среды   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Регулярные интервалы, не превышающие 3-4 лет</li> </ul>  |
| Статья 5, пункт 5  | Обязывает правительство распространять законодательство и директивные документы  |   |
| Статья 5, пункт 6  | Предусматривает раскрытие информации, имеющейся у частных операторов   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Добровольные системы экомаркировки и экологической экспертизы</li> </ul>   |
| Статья 5, пункт 7  | Обязывает правительство публиковать информацию о принятии решений и разработке политики в области окружающей среды                             |   |
| Статья 5, пункт 8  | Предусматривает необходимость механизмов распространения среди потребителей информации о продуктах, которая имеет отношение к окружающей среде | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечение потребителям возможности производить обоснованный выбор</li> </ul>   |
| Статья 5, пункт 9  | Предусматривает разработку национальных систем ведения баз данных о выбросах и переносе загрязнителей  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Согласованные общенациональные системы</li> <li>• Структурированная, компьютеризованная и доступная для общественности база данных</li> <li>• Сбор на основе стандартизированной системы отчетности</li> </ul> |
| Статья 5, пункт 10 | Содержит факультативные исключения, касающиеся разглашения информации, которая перечислена в статье 4  |   |

Если статья 4 применяется к «экологической информации», то статья 5 – к конкретным категориям информации. Требования, предъявляемые к активному сбору и распространению информации правительством, свидетельствуют о срочности и важности того, чтобы некоторые виды информации доходили до сведения общественности. Это включает информацию, связанную с чрезвычайными ситуациями, информацию,

необходимую для того, чтобы люди могли принять нужное решение в своей повседневной жизни, информацию, которая занимает центральное место в процессе принятия директивных решений и разработки политики, и информацию по облегчению осуществления самой Конвенции. В следующей таблице указываются, в разбивке по положениям, виды информации, содержащиеся в каждом общем требовании.

| <u>Положение</u>  | <u>Требование</u>  | <u>Тип информации</u>   |
|-------------------|--|---|
| Статья 5, пункт 1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Располагать и обновлять</li> <li>• Надлежащее поступление в государственные органы</li> <li>• В случае надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Экологическая информация, имеющая отношение к функциям</li> <li>• Информация о планируемой или осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду</li> <li>• Вся информация, которая могла бы позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба, возникающего в связи с угрозой, и которой располагает государственный орган</li> </ul> |
| Статья 5, пункт 2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Предоставление достаточной информации</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Вид и охват, условия и порядок получения экологической информации</li> </ul>   |
| Статья 5, пункт 3 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Электронные базы данных</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Экологическая информация</li> <li>• Доклады о состоянии окружающей среды</li> <li>• Законодательство</li> <li>• Политика, планы, программы и природоохранные соглашения</li> </ul>   |
| Статья 5, пункт 4 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Национальный доклад о состоянии окружающей среды</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Информация о качестве окружающей среды</li> <li>• Информация о нагрузке на окружающую среду</li> </ul>   |
| Статья 5, пункт 5 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Меры по распространению</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Законодательные акты и директивные документы и доклады о ходе осуществления</li> <li>• Международные природоохранные соглашения</li> </ul>   |
| Статья 5, пункт 6 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Поощрение некоторых операторов информировать общественность непосредственно</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Воздействие их деятельности и продуктов</li> </ul>   |

|                       |  |   |
|-----------------------|--|---|
| Статья 5<br>пункт 7   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Публикация</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Фактическая информация и ее анализ для разработки директивных предложений</li> <li>• Пояснительный материал о контактах с общественностью по вопросам, относящимся к Конвенции</li> <li>• Информация о выполнении государственных функций, имеющих отношение к окружающей среде</li> </ul> |
| Статья 5,<br>пункт 8  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка механизмов</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Информация о продуктах</li> </ul>  |
| Статья 5,<br>пункт 9  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Меры по разработке системы кадастров или регистров загрязнения</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Поступление, выделение и перенос определенного ряда веществ и продуктов</li> </ul>   |
| Статья 5,<br>пункт 10 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Исключения</li> </ul>   |   |

**1. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы:**

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

Пункт 1 а) статьи 5 вменяет государственным органам в обязанность располагать и обновлять экологическую информацию, имеющую отношение к их функциям. Как уже говорилось, «экологическая информация» определена в Конвенции ранее (пункт 3 статьи 2). 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.

В Конвенции нет 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 ответственному государственному органу. Такая передача информации поможет Сторонам выполнить требование о том, чтобы государственный орган располагал соответствующей информацией и обновлял ее. Таким образом, это требование предполагает наличие надежной системы сбора информации, как, например, той, которая предусмотрена в пункте 1 b) статьи 5. Оно также предполагает наличие надежных систем хранения информации в соответствии с практическими мерами, предусмотренными в пункте 2 b) 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 сообщений 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.

**Руководство по осуществлению требования «располагать и обновлять»**

- Создать систему хранения информации и отчетности для операторов
- Создать системы мониторинга, содержащие компонент регулярной отчетности
- Создать системы исследований, содержащие компонент регулярной отчетности

**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;**

Пункт 1 б) 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 позитивным, так и негативным. (См. анализ термина «значение» в комментарии 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. Другим способом – создание систем самостоятельного производственного мониторинга и ведения учета данных, касающихся, в частности, выбросов в атмосферу и водную среду и удаления отходов.

Правительства зачастую передают функции по мониторингу специализированным агентствам, лабораториям, университетам или полугосударственным ведомствам. По смыслу пункта 2 б) или с) 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. Предприятиям может быть вменено в обязанность вести учет данных мониторинга и периодически передавать эту информацию соответствующему государственному органу. Например, в Беларуси статистическое управление собирает

информацию о выбросах, сбросах, удалении 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. В Российской Федерации есть некоторые примеры способов, с помощью которых страна может обеспечить обязательное поступление информации от частных субъектов в государственные органы. Например, с 1993 года в Российской Федерации действует система экологического мониторинга, которая обеспечивает поступление информации от частных субъектов хозяйственной деятельности в государственные органы. Государственные органы получают регулярную информацию от загрязнителей. Дополнительным источником информации являются частные предприятия, которые должны представлять данные государственным органам в рамках системы выдачи и обновления лицензий.

#### Элементы возможных систем поступления информации

- 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 представленной информации в рамках системы выдачи разрешений и других лицензий.

**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.**

В пункте 1 с) статьи 5 государственным органам вменяется в обязанность информировать общественность в случае возникновения экологических чрезвычайных ситуаций. Эта обязанность по распространению информации воплощается в конкретные действия в результате любой «надвигающейся угрозы» состоянию здоровья людей или окружающей среде. Это означает, что выполнение требования о распространении информации не должно ставиться в зависимость от нанесения фактического ущерба. В Конвенции не проводится различия между угрозой, вызываемой деятельностью человека,

или угрозой, обусловленной природными явлениями: и той, и другой придается одинаковое значение. Конвенция также придает одинаковое значение и объекту угрозы. В данном случае – здоровью человека или окружающей среде.

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

### **Международное право и экологические катастрофы**

Экологические чрезвычайные ситуации, вызванные промышленными авариями и опасными веществами, как, например, на Чернобыльской атомной электростанции (Украина) и на химическом заводе в Бхопале (Индия) привлекли внимание к необходимости обеспечить знание гражданами своих прав.

- Директивы «Севесо»: Директивы Европейского совета о предотвращении опасности крупных аварий, обусловленных некоторыми видами деятельности, и о предотвращении опасности крупных аварий, обусловленных опасными веществами<sup>114</sup>
- Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 1992 год)

В Конвенции уделяется приоритетное внимание 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 человека или окружающей среде. В 1998 году Европейский суд по правам человека рассматривал дело по данному вопросу. Правительство не позаботилось разгласить 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 аварии на местной фабрике по производству удобрений<sup>115</sup>. Суд вынес решение, что государство не выполнило свои обязательства по обеспечению права истца на уважение его личной и семейной жизни, не распространив своевременно нужную информацию.

### **Готовность к чрезвычайным ситуациям**

- Обязательство, возлагаемое на государственные органы, в особенности на местах, по разработке планов готовности на случай чрезвычайной ситуации.
- Принятие мер по уведомлению местных органов самоуправления, больниц, пожарных служб и служб скорой медицинской помощи, а также граждан, которые можно осуществить незамедлительно.
- Использование местной радиосети, газет, телевидения и систем оповещения общественности.
- Проведение учебной подготовки сотрудников аварийных служб, в особенности по обращению с опасными веществами.

Государственные органы могут распространять эту информацию в тех пределах, в которых они считают нужным. Конвенция устанавливает минимальное обязательство по распространению информации среди представителей общественности, которые могут быть затронуты. В одних случаях это будет вся страна, в других это может включать представителей общественности в соседних странах, а в третьих речь может идти о более локальном оповещении, ограниченном конкретным районом. Использование слов «потенциально затрагиваемых» означает, что государственный орган обязан информировать представителей общественности в том случае, если есть разумная вероятность того, что они могут пострадать. Для облегчения осуществления этого положения Стороны могут установить, за какой вид информации должен отвечать данный орган и в каких обстоятельствах. Стороны могут создать систему аварийной связи, которая может быть использована в этих ситуациях. Например, в Беларуси, ответственность за распространение экологической информации в случае возникновения чрезвычайных ситуаций возлагается на министерство по чрезвычайным ситуациям. Центр по радиационному контролю и наблюдению 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.

#### **Выполнение обязательств по сбору и распространению**

- *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 безотлагательного 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 3 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. Сторонам необходимо делать это «в рамках национального законодательства». Во-первых, это означает, что Стороны должны включить в свое национальное законодательство соответствующие обязательства и механизмы, предусмотренные в пункте 2 статьи 5. Это также означает, что Стороны могут проявлять определенную гибкость при осуществлении этого положения в рамках своей собственной национальной системы законодательства. Пункт 2 статьи 5 предусматривает необходимый минимум с точки зрения конкретных механизмов обеспечения открытости и эффективного доступа к информации, которые во всех случаях могут быть построены несколько по-разному в зависимости от системы национального права.

Открытость означает, что общественность может четко проследить путь, по которому до нее дошла экологическая информация, понять ее истоки, критерии, которые регламентируют ее сбор, хранение и распространение, и каким способом ее можно получить. Таким образом, пункт 2 статьи 5 строится на пункте 1 статьи 3, требуя от Сторон создания и поддержания четкой и транспарентной системы, необходимой для реализации Конвенции, и на пункте 2 статьи 3, который требует от должностных лиц оказывать общественности помощь в обеспечении доступа к информации.

**Легкодоступная информация**



Нет никакой тайны в том, что между предоставлением общественности информации в минимальном объеме и ее фактическим предоставлением в удобной для пользователя форме, которая отражает нужды и обеспокоенность общественности, есть огромная разница. Эту разницу можно четко проследить на вэб-сайте, созданном НПО «Друзья земли» в Соединенном Королевстве. В порядке реализации этого проекта из кадастра выбросов химических веществ Агентства по охране окружающей среды Соединенного Королевства была взята открытая информация и включена в базу данных типа ГИС. Новый вэб-сайт привлек массовое внимание общественности к этим данным, которые уже были обнародованы, но которые не вызывали особого интереса, поскольку они были неудобными в обращении и работать с ними было трудно.

«Легкодоступная» означает, что созданные информационные системы должны не просто ограничиваться предоставлением общественности имеющейся информации. Архивы, базы данных и документы могут считаться легкодоступными в том случае, когда, например, общественность может искать конкретные элементы информации или когда она может иметь к ней легкий доступ в удобные часы работы учреждений, в удобных местах и с помощью удобного оборудования, такого, как копировальные машины и т.д. Например, орган по охране окружающей среды в Корке (Ирландия) дает копии крупных документов во временное пользование, с тем чтобы сделать их легкодоступными для представителей общественности. Следующие положения пункта 2 статьи 5 устанавливают конкретные требования в отношении того, каким образом Стороны могут обеспечить открытость и легкодоступность. В Конвенции эти требования рассматриваются в качестве минимальных; фраза «среди прочего» означает, что Стороны могут предусмотреть любой дополнительный механизм, который 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;**

Пункт 2 а) статьи 5 предусматривает в качестве примера один из видов информации, о которой говорится в этой статье. Пункт 2 статьи 5 охватывает не только экологическую информацию, но и информацию о том, как проще всего получить доступ к экологической информации. Общественности будет гораздо легче получить доступ к экологической информации, если она знает, какой вид информации есть, где эта информация находится, условия, на которых ее можно получить, 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.

### **Информация об информации («метаинформация»)**

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 (УДК). УДК 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. Европейское агентство по окружающей среде (ЕАОС) способствует – по линии своего тематического центра в Ганновере (Германия), который ведет каталог источников данных, – развитию национальных систем метаинформации в каждой из своих стран-членов и создает соответствующий потенциал по разработке аналогичных систем в странах-кандидатах на вступление в ЕС.

Кроме того, государственные органы должны представлять 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 веб-сайтах, по открытым каналам теле- или радиовещания или же с помощью включения соответствующих разделов в каталоги экологической информации, как указано в вышеприведенной вставке.

#### **b) организации и осуществления таких практических мер, как:**

В пункте 2 b) 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 облегчить доступ как к самой информации, так и к информации о том, как получить нужную информацию, упомянутую в пункте 2 а) выше. В Конвенцию включены примеры практических мер, которые Стороны, возможно, сочтут полезными в процессе ее осуществления.

#### **i) 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 информации заключается в использовании систем списков, регистров или архивов. В различных национальных системах слова «списки», «регистры» и «архивы» зачастую взаимозаменяемы. Форма списка, регистра или архива может меняться. В некоторых случаях это может быть традиционный типографский экземпляр, 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 местных отделениях органов управления.

Регистры, списки и архивы могут содержать фактическую экологическую информацию или ссылки на существующие документы и на то, где их можно найти. Например, 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 нормативных актов, в которых указывается характер информации, подлежащей предоставлению в распоряжение общественности, и обычное место, в котором она находится. Такая информация зачастую хранится в виде типографского экземпляра. В принципе, регистр хранится в служебном помещении, открытом для доступа общественности в обычные часы работы. За определенную плату можно получить копии. Некоторые регистры состоят из компьютерных файлов. В этом случае нужен специалист, который имеет доступ к файлам, и, возможно, какая-то предварительная мера, однако все большее и большее количество общедоступной информации есть в Интернете, позволяющем получить доступ к информации в любой стране.

#### **Отдельные общедоступные регистры в Соединенном Королевстве**

Регистр заявлений на высвобождение или сбыт 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 разрешений, касающихся опасных веществ  
Регистр объектов, содержащих не менее 25 тонн опасных веществ  
Регистр радиоактивных веществ  
Регистр уведомлений о планируемой обработке деревьев в охраняемых зонах  
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 границ рек  
Регистр лицензий на обработку отходов

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, предварительные анализы, 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 оценке воздействия на окружающую среду или выдаче лицензий. Такая мера способствовала бы удовлетворению 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.

**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 пункту 2 статьи 3, предусматривающему обеспечение ориентации общественности в получении доступа к информации. Стороны могут также обязать государственные органы оказывать представителям общественности помощь, в случае необходимости, в составлении их запросов.

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 исключений 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 каждый государственный орган должен 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.

Размышляя о том, как осуществить это положение, Стороны могут рассмотреть возможность выделения отдельных пунктов связи в конкретных случаях, таких, как оценка воздействия на окружающую среду, выдача разрешений или нормативная деятельность. Некоторые страны требуют, чтобы каждый раз, когда государственный орган дает уведомление о каком-либо процессе, например о выдаче лицензии или проведении оценки воздействия на окружающую среду, который дает общественности возможность принять в нем участие, в уведомлении указывался в целях облегчения доступа к информации соответствующий пункт связи. Пункт 2 статьи 6, касающийся участия общественности, предусматривает обязательное включение 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 отделений по экологической информации. Например, правительственная служба экологической информации Ирландии (ЕНФО) располагает обширной базой данных и библиотекой по тематике окружающей среды и предлагает информационные материалы по широкому кругу вопросов в легкодоступной форме. Она работает на базе открытого для доступа информационного центра в Дублине, в который поступают данные по сети распределения информации в пределах всей страны. Все больший объем информации поступает в открытое пользование в электронной форме (КД-ПЗУ) и через веб-сайт ЕНФО ([www.enfo.ie](http://www.enfo.ie)).

**Руководство по осуществлению для национальных служб экологической информации**

Программа ЮНЕП под названием «ИНФОТЕРРА» помогает странам создать службу комплексной экологической информации в соответствии со следующими принципами:

- Легкий доступ общественности к авторитетной экологической информации по широкому кругу вопросов.
- Содержание и формат основной информации должны соответствовать нуждам пользователя, т.е. должны быть ориентированы на спрос.
- Услуги оказываются на коллективной основе консорциумом информационных центров и представительной группой крупнейших пользователей со стороны спроса.

- Службы информации должны использовать во всех случаях, когда это возможно, общедоступные справочные центры.
- Работа службы координируется национальным координационным центром, уполномоченным правительством.
- Службы используют систему метаинформации в целях обеспечения услуг по передаче запроса в соответствующий центр основной информации – в частности, в случае технически сложных данных, таких, как выполненные на компьютере карты и информация в географической привязке.
- В целях содействия структурированному, ориентированному на запрос клиентов поиску данных используются – там, где это возможно, – современные информационные и коммуникационные технологии.
- Обеспечение информационной поддержки национальных программ экологического просвещения.
- Легкий доступ для лиц, занимающихся разработкой политики и принятием решений, представителей плановых органов, исследователей, представителей деловых кругов и общественности.
- Национальный координационный центр располагается в месте наибольшей концентрации экологической информации и опыта в рамках системы государственного управления.
- Укомплектование служб штатом специалистов с информационной, компьютерной и телекоммуникационной поддержкой.
- Служба должна содействовать обмену экологической информацией и опытом среди стран с аналогичными информационными запросами.

**с) бесплатного предоставления доступа к содержащейся в списках, регистрах или архивах экологической информации в соответствии с пунктом б) i) выше.**

Затронутый в пункте 2 с) 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 обеспечивать 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. В пункте 2 с) 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 и передачи 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 и 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 должны 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:

- Создание специальных баз данных, в которых поиск конкретной информации производится электронными средствами.
- Создание баз данных, в которых с помощью структурированных индивидуальных запросов можно найти информацию в разбивке по многочисленным категориям, таким, как вид загрязнителя, разновидность, регион страны и т.д.
- Использование телекоммуникационных сетей, о которых говорится в пункте 3 статьи 5, в целях облегчения самостоятельного доступа к базам данных без участия государственного служащего.
- Создание объединенной системы баз данных: хотя экологическая информация весьма взаимосвязана, тем не менее, сегодня 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.

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 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, – это, скорее, следует рассматривать как рекомендацию. Тот факт, что доступная информация должна «включать» [следующие элементы], означает, что Стороны могут включить в этот список, если они считают целесообразным, иную экологическую информацию.

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

Согласно пункту 3 а), Стороны должны обеспечить, чтобы доклады о состоянии окружающей среды, требуемые в пункте 4, также постепенно становились доступными в виде электронных баз 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 есть в общем пользовании. Электронная форма базы данных позволит как общественности, так и государственным органам облегчить поиск конкретной информации, которую они могут использовать для составления подборок сравнительной информации о состоянии окружающей среды с течением времени из указанных докладов о состоянии окружающей среды.

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

Согласно пункту 3 б), 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 веб-сайты министерства. Например, в датском министерстве по охране окружающей среды и энергетике есть общедоступный веб-сайт, в котором можно найти широкий круг документов, включая и законодательные акты. В Чешской Республике, Финляндии, Венгрии и Польше министерства и парламенты обеспечивают доступ к текстам законодательных проектов, международных договоров и законов с помощью электронных средств<sup>116</sup>. Стороны, возможно, пожелают воспользоваться преимуществами информационной службы на базе Интернет по экологическому законодательству ([www.ecolex.org](http://www.ecolex.org)), известной под названием ЭКОЛЕКС, которую создает ЮНЕП в сотрудничестве со Всемирным союзом охраны природы (МСОП). Она позволит связать национальные центры хранения экологического законодательства и относящейся к нему литературы.



**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 пункту 3 с), 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 государственными министерствами в электронном формате на веб-сайтах.

Кроме того, в пункте 3 с) требуется, чтобы в соответствующих случаях в электронные базы данных постепенно включались и «природоохранные соглашения». Эти соглашения включают акты или договоры между правительством и частными предприятиями или промышленными группами и иногда двусторонние, многосторонние и иные виды соглашений (см. комментарий к пункту 3 b) статьи 2). Например, в Нидерландах используются природоохранные соглашения между государством и частным сектором. Этот вид природоохранных соглашений зачастую представляет собой добровольное соглашение, предусматривающее содействие со стороны промышленности в плане соблюдения некоторых предельных норм 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 пункту 3 d), Стороны должны определить другую информацию, которую можно сделать легкодоступной в электронной форме, если это будет способствовать применению национального законодательства, регламентирующего реализацию Конвенции. Например, Страна может решить, что обеспечение участия общественности на основании статей 6, 7 и 8 в разработке предложений и других проектов будет способствовать применению национального законодательства, регламентирующего осуществление Конвенции. 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, фотографическому материалу, 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, входящие в состав телекоммуникационных сетей общего пользования. На практике вышеупомянутые категории информации будут, как правило, существовать в электронной форме. Цель заключительного положения состоит, судя по всему, 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, в электронной форме не изготовлены.

**4. Каждая Сторона 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 ООН 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, в Российской Федерации ежегодные федеральные доклады о состоянии окружающей среды распространяются в письменной форме типографским способом или по компьютерным сетям, а также с помощью теле- и радиопередач.

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 подвижек в законодательстве и политике в области окружающей среды.

Как указывалось в комментарии к пункту 3 а) статьи 5, доклады о состоянии окружающей среды должны постепенно включаться в электронные базы данных, к которым

можно получить легкий доступ через телекоммуникационные сети общего пользования при условии, что эта информация уже есть в электронной форме.

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

Пункт 5 статьи 5, который обязывает Стороны принимать меры по распространению некоторой информации, указанной ниже, выходит за рамки требований статьи 4, касающейся пассивного доступа к информации. Распространение означает 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 законодательства [Стороны]», 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 аналогичен предыдущему требованию, согласно которому информация о надвигающейся угрозе здоровью человека или окружающей среде должна незамедлительно распространяться среди представителей общественности, которые могут быть затронуты (пункт 1 с) статьи 5). 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;**

Пункт 5 а) 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 нормативные 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, разрешения и постановления правительства, а также решения министерств, ведомств и национального банка должны публиковаться в официальном журнале «Мониторул офисиал ал републисии Молдова», что указывает на их вступление в силу. Этот журнал издается на румынском и русском языках. После опубликования закона 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.

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

Пункт 5 b) обязывает Стороны распространять международные договоры, конвенции и соглашения по вопросам, касающимся окружающей среды. Международные договоры, конвенции и соглашения представляют собой пакты, имеющие обязательную юридическую силу, которые заключаются между двумя или более странами. Как правило, после ратификации страной международного договора, конвенции или соглашения и после вступления этого нормативного акта в силу, он становится в этой стране внутренним законом. Например, Конвенция о биологическом разнообразии была инкорпорирована, наряду с законами об охране природы, в национальное законодательство многих стран и, в соответствии с пунктом 5 а) статьи 5, должна доводиться до сведения всех представителей общественности с помощью, например, журналов, публикаций и радио- и телевизионных передач.

Один из способов распространения международных договоров, конвенций и соглашений заключается в их обязательной публикации. 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, подключенные к системе Интернет, как это требуется в соответствии с пунктом 3 b) статьи 5 в тех случаях, когда такая информация уже есть в электронной форме. Финляндия, например, уже делает это.

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

Пункт 5 c) обязывает Стороны принимать меры в рамках своего национального законодательства по распространению, в соответствующих случаях, других важных

международных документов по вопросам, касающимся окружающей среды. Ярким примером важного международного документа по вопросам, касающимся окружающей среды, с которым общественность должна иметь возможность ознакомиться, является Повестка дня на XXI век.

Здесь «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 настоящей Конвенции в силу их уместности и интереса, который они представляют для общественности. Например, какая-либо Сторона может решить, что региональное соглашение, заключенное в других регионах, вряд ли подходит для активного распространения среди представителей общественности. Что же касается многосторонних природоохранных соглашений, подписанных данной Стороной, то они будут относиться к категории, подлежащей распространению «в соответствующих случаях».

Международные документы по вопросам, касающимся окружающей среды, разрабатываются не только международными природоохранными учреждениями. Страны могут подписывать и разрабатывать множество других видов международных документов по экологическим вопросам. Например, страны, участвующие в работе Всемирной торговой организации (ВТО), могут распространять информацию о политике и правилах ВТО по экологическим вопросам, например соответствующие решения, которые будут иметь прямые последствия для окружающей среды. Стороны, которые участвуют в переговорах со Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития или одним из других многосторонних кредитных учреждений, могут распространять информацию о политике и займах банка, относящихся к экологическим вопросам.

**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 государственный орган, осуществляющий деятельность, которая может оказать значительное 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 изготовления данного продукта и его содержании непосредственно в маркировку. Например, некоторые фирмы по изготовлению косметики указывают в маркировке, что они не проверяют свои продукты на животных. Маркировка, которая наносится на 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.

Экологическая экспертиза 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 экологической экспертизы зачастую помогают предприятиям лучше понять, как можно предотвратить загрязнение и более эффективно использовать свои ресурсы.

На национальном уровне многие страны предусматривают необходимость прямого поступления информации от предприятия в адрес общественности лишь в случае возможности возникновения чрезвычайной ситуации, как это требуется в ЕС. Как та или иная Сторона может подойти к осуществлению этого требования, можно проследить на обычном примере Австрии: Австрия обязывает предприятия, деятельность которых связана с опасностью серьезной промышленной аварии, информировать всех затрагиваемых представителей общественности об этой опасности. Это обязательство применяется к некоторым объектам на основе таких характеристик, как размеры, расположение или использование потенциально опасных методов. Собственник должен информировать представителей затрагиваемой общественности заранее о вероятности возникновения аномальной аварии, наличии мер безопасности и правильного поведения в случае аномального явления. Эта информация должна даваться в соответствующей форме, понятной для всех людей.

Орхусская конвенция предусматривает не только поощрение прямого потока информации в случае чрезвычайных происшествий – она идет в этом плане дальше. В пункте 6 статьи 5 предусматривается, что Стороны должны поощрять операторов, деятельность которых оказывает существенное воздействие на окружающую среду, непосредственно информировать общественность. Это гораздо более низкий уровень по сравнению с экологическими «чрезвычайными ситуациями». Стороны могут поощрять операторов к тому, чтобы они использовали существующие добровольные системы или разрабатывали новые, самыми различными способами. Они могут разработать надежные механизмы регулирования, которые стимулировали бы публичное распространение

информации. Они могут, например, предложить операторам, если они будут информировать общественность непосредственно, особые стимулы, такие, как ослабление некоторых нормативных требований или налоговые льготы. Стороны могут дать операторам, которые участвуют в программах по информированию общественности, специальную рекламу, что даст предприятию возможность показать себя в качестве юридического лица, ответственно относящегося к окружающей среде. Они могут также конкретно включить условие, предусматривающее информирование общественности, в качестве одного из критериев отбора для участия в других программах государственной помощи. Одним из сложившихся способов предоставления операторами информации об экологических последствиях их деятельности является экологический компонент отчетности в их ежегодных финансовых отчетах.

## **7. Каждая Сторона:**

Пункт 7 обязывает Стороны обнародовать информацию, которая поможет представителям общественности, государственным органам и другим Сторонам Конвенции 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;**

Если какая-либо Сторона считает, что некоторая фактическая информация и ее анализ уместны и важны для разработки наиболее существенных предложений по экологической политике, она должна их опубликовать. Стороны вправе решать по своему усмотрению, какая фактическая информация и ее анализ уместны и важны. При осуществлении этого положения Стороны могут рассматривать такую фактическую информацию, как данные о качестве воды и воздуха, данные об использовании природных ресурсов и т.д. и анализ фактической информации, такой, как результаты анализа затрат и выгод, оценки воздействия на окружающую среду и другая аналитическая информация, используемая при разработке предложений и решений.

Пункт 7 а) обязывает Стороны публиковать основную информацию, на которой строятся важнейшие положения по вопросам политики, и, тем самым, способствовать эффективному участию общественности в разработке экологической политики. Это именно та информация, которую Сторона считает «уместной и важной» для разработки предложений по вопросам экологической политики. Поскольку статья 7 предусматривает участие общественности в период разработки политики, пункт 7 статьи 5 имеет целью предоставить общественности надлежащую информацию, которая необходима для реализации этой возможности.

**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**

Пункт 7 b) обязывает Стороны обеспечивать доступ к любым пояснительным материалам, касающимся осуществления Конвенции. Стороны 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, использованные исключения и т.п.

Конвенция не обязывает Стороны готовить этот пояснительный материал, а лишь делать его общедоступным после того, как он подготовлен. Сюда могут, например, входить доклады секретариата Конвенции по практике осуществления.

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

Пункт 7 с) обязывает Стороны обеспечивать информацию о том, как их государственные органы осуществляют возложенные на них функции и оказывают услуги в области окружающей среды. Это положение отнюдь не ограничено центральными органами власти – оно также применяется к региональным и местным органам.

Многие Стороны располагают системой самооценки или отчетности в той или иной форме, которая позволяет им следить за выполнением 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 программные меры по осуществлению дальнейшей деятельности. Эти доклады являются весьма полезным средством как для самих государственных органов, так и для общественности в вопросах анализа эффективности и определения областей, в которых в будущем необходимо принять меры по улучшению. Кроме того, министерство окружающей среды издает ежегодную статистическую публикацию, содержащую экологические показатели, которая дает общественности возможность оценить выполнение государственными органами своих функций. 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 соблюдения законов.

В докладе, предусмотренном в пункте 4, содержится информация о состоянии окружающей среды и нагрузке на окружающую среду. Пункт 7 с) обязывает государственные органы также предоставлять информацию о том, как они осуществляют



природоохранное и другое законодательство и как проводят конкретную экологическую работу, например удаление опасных отходов.

**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 потребители могли выбирать то, что им надо, с учетом экологических параметров. Это – весьма перспективное положение, которое может быть более подробно разработано правительствами в ходе осуществления.

ЕС в течение длительного времени разрабатывало свод законов о защите потребителей, включая принципы доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию. После вступления в силу Маастрихтского договора защита потребителей стала одним из основных направлений политики Сообщества<sup>117</sup>.

Одним из обычных способов информирования потребителей является экомаркировка (см. пункт 6 статьи 5). Экологическая маркировка может содержать информацию об исходных материалах, из которых изготовлен продукт, и о его содержании, об эффекте 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.

Как правило, эффективными механизмами информирования о продуктах могут являться кодексы поведения, которые обеспечивают последовательность и надежность. Кроме того, государственные органы, которые применяют новый стандарт ISO 14021 об экологических претензиях, также могут включить этот стандарт в практические принципы, которые могут быть использованы как заводами-изготовителями во избежание рекламы, которая вводит в заблуждение, так и их собственными органами по рассмотрению жалоб.

#### **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 утилизации»;
- более подробная информация о продуктах, которая может предоставляться по запросу производителями;
- регистр потребительской информации;

**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 создает нормативную основу, касающуюся создания национальных кадастров или регистров загрязнения. Цель этой основы – ориентировать дальнейшую разработку этих механизмов в странах, подписавших Конвенцию.

#### **Что такое кадастр или регистр загрязнения?**

Кадастр или регистр загрязнения 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 сообщений. Разработка и реализация такой системы, приспособленной к национальным потребностям, представляет собой один из этапов разработки правительствами, предприятиями и общественностью соответствующего способа отслеживания производства, выделения, дальнейшего использования и удаления различных опасных веществ «с начала до конца их жизненного цикла».

В пункте 9 статьи 5 устанавливаются общие параметры, которые могут служить ориентирами в деле разработки таких кадастров и регистров загрязнения в странах,

подписавших Конвенцию. Кроме того, в пункте 2 i) статьи 10 Стороны взяли на себя обязательство по продолжению работы в этой области посредством рассмотрения следующих шагов. Такие следующие шаги могут, например, включать разработку официального приложения или протокола к Конвенции. На своем первом совещании в апреле 1999 года Стороны учредили специальную целевую группу для разработки конкретных рекомендаций о реализации систем кадастров или регистров загрязнения.

Существующие в ряде случаев международные, региональные и внутренние программы содержат некоторые руководящие принципы, которые могут помочь в определении потенциального охвата и содержания кадастров или регистров загрязнения, предусмотренных Конвенцией. В соответствии с Повесткой дня на XXI век, в которой говорится об использовании кадастров выбросов, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала руководство под названием «Регистры выделения и переноса загрязнителей» (ПРВЗ) в рамках систем, которые уже используются в ряде стран, в том числе в европейских Сторонах, подписавших Конвенцию<sup>118</sup>. Эти имеющиеся регистры иллюстрируют функциональные формы, в которые могут быть облечены такие регистры или кадастры в соответствии с руководящими принципами Конвенции.

Закон Соединенных Штатов о планировании в случае чрезвычайных ситуаций и реализации прав общин на информацию 1988 года явился первым законом такого вида. Он предусматривает сбор и распространение среди населения 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 адекватных программ реагирования в случае чрезвычайных ситуаций, а также обеспечения одного из способов реализации права на информацию. Этот закон превращает кадастр выбросов в основной механизм достижения поставленных им целей и содержит точные определения и процедуры, которые создают основу системы отчетности, необходимой для решения поставленных задач. Добровольный кадастр национальных выбросов Нидерландов, хотя и не такой всеобъемлющий, содержит аналогичную информацию, а также карты расположения диффузных источников загрязнения в дополнение к промышленным источникам.

**Зачем составлять кадастры выбросов?**

Наиболее динамичным аспектом общедоступных кадастров выбросов является их способность стимулировать меры по предотвращению и сокращению загрязнения. Фирма, 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 фирма и/или орган, устанавливающий нормы, может открыто показать, посредством снижения уровня выбросов, свою приверженность делу оздоровления окружающей среды.

Публикация данных о выбросах может зачастую приносить двойную выгоду. Многие фирмы 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 программ составления кадастров может использоваться (и используется) в самых различных целях. Одной из таких целей явилось инициирование программ сокращения загрязнения (отдельными фирмами или секторами), однако полученные данные можно проанализировать на предмет определения приоритетных задач (по конкретным веществам или географическим районам) на местном или национальном уровне и, если они достаточно сопоставимы, – на международном уровне. Кадастровые данные можно использовать для оценки соблюдения условий, регламентирующих выдачу разрешений, или анализа эффективности нормативных актов по ограничению загрязнения. В образовательных программах кадастровые данные используются для иллюстрации проблем загрязнения.

Конвенция обязывает Стороны принимать меры по составлению кадастров или регистров загрязнения. В соответствии со статьей 5.9, полностью развернутые системы должны быть: 1) согласованными и общенациональными; 2) структурированными; 3) компьютеризованными; и 4) общедоступными.

Конвенция возлагает на государственные органы обязательство по составлению кадастров загрязнений на основе стандартной системы отчетности. Собираемая информация может включать данные о «поступлении, выделении и переносе» конкретного набора веществ и продуктов. Эти вещества и продукты могут быть связаны с осуществлением конкретных видов деятельности.

**Какой вид информации может быть включен в кадастр или регистр загрязнения?**

**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.

**Выделение:** Выделение может включать выбросы в результате промышленных производственных процессов (или из других точечных источников), такие, как химические вещества, вода и энергия. Выделение также может включать выбросы из диффузных источников, таких, как сельское хозяйство, лесное хозяйство, строительство, дороги и городские зоны. В этом случае для отчетности необходимо установить соответствующую единицу площади. Сообщения о выделении было бы полезно производить в разбивке по компоненту окружающей среды, например выделение загрязняющих веществ в пресноводные водоемы, грунтовые воды, морские воды, атмосферу и почву.

**Перенос:** Перенос относится к веществам, транспортируемым в другое место либо для дальнейшего использования, рециркуляции и хранения, либо для удаления. Перенос может производиться на участке, находящемся как в пределах промышленных объектов, так и за их пределами. Одни заводы обрабатывают производимые ими отходы или хранят вещества на той территории, где они были произведены (в пределах объекта), другие же перевозят их на отдельные объекты в целях их складирования, хранения или удаления (вне производственного объекта). Определение «перенос» может также включать объем веществ, который заключен 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, сразу разрабатывают все элементы регистра выделения и переноса веществ. Другие могут выбрать поэтапный вариант реализации различных элементов системы выделения и переноса загрязнителей.

#### **Варианты реализации кадастров и регистров загрязнения**

**Этап 1 – Сбор информации:** Стороны могут обязать частные предприятия контролировать, учитывать и составлять сообщения о поступлении, выделении и переносе веществ и продуктов в различные компоненты окружающей среды или на участки удаления. Например, хорошо отработанная система существует в Польше, в соответствии с которой большинство предприятий должны представлять информацию в государственные органы. В Польше давно сложилась обязательная практика самоотчетности, связанная с действующей в ней системой платы за загрязнение. Эта обязательная практика включает 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 эти регистры выделения и переноса загрязнителей стали открываться для ознакомления с ними общественности.

**Этап 2 – Организация системы информации:** В соответствии с национальным законодательством, национальным органам 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 поступление информации государственным органам от частного сектора, обычно предполагают иные системы отчетности по различным компонентам окружающей среды. На практике эти данные, как правило, не включаются в общую статистику, и использовать их для согласованного предотвращения, сокращения и снижения до минимума загрязнения представляется трудным. Однако некоторые страны разработали или разрабатывают комплексный подход к системе отчетности и к внутренней организации поступившей им информации. Согласно новому закону Хорватии, информация, собираемая по этой 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 государственное управление подготовило и направило абонентам областных и городских регистров обычное программное обеспечение для составления и ведения регистра. В 1998 году состоялись семинары для должностных лиц, которые будут использовать это обеспечение и отвечать за сбор данных<sup>119</sup>.

**Этап 3 – Обеспечение доступа к информации общественности:** Страны, разрабатывающие систему регистрации выделения и переноса загрязнителей, могут сделать эту информацию достоянием общественности. Например, в соответствии с Директивой Совета 96/61/ЕС, касающейся комплексного предотвращения и сокращения загрязнения, результаты контроля за выделением, который должен осуществляться на основании условий выдачи разрешения, должны также предоставляться в распоряжение общественности, наряду с трехлетним кадастром. В Соединенных Штатах данные кадастра токсичных выбросов существуют в форме бумажных документов, КД-ПЗУ, микрофишей и в системе Интернет. Программы информирования общественности и учебные программы имеют 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 выше, 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 некоторых видов информации не ущемляют право Сторон использовать эти исключения для отказа в просьбе на получение информации, в соответствии со статьей 4. Вместе с тем в самой статье 4 предусмотрены определенные ограничения на условия, позволяющие обосновать 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. Теоретически, в случае надвигающейся угрозы или в чрезвычайных обстоятельствах ни одно из исключений, предусмотренных статьей 4, не может быть применено, поскольку каждое из них должно пройти «проверку на заинтересованность общественности». Таким образом, в случае гипотетического выброса на атомной электростанции последствия для окружающей среды и здоровья людей будут превалировать над любыми интересами национальной безопасности и предполагать обязательное раскрытие информации. Однако, если какое-либо лицо запрашивает информацию о *потенциальном* выбросе на атомной электростанции и если правительство отказывает в предоставлении ему этой информации на основании исключения, касающегося национальной безопасности, то просьба заявителя вряд ли будет автоматически превалировать над упомянутым исключением, касающимся национальной безопасности.

Иными словами, обязанности по распространению некоторой информации, в соответствии с пунктом 5, могут считаться более важными, нежели отказ в ее разглашении на основании исключения, предусмотренного в статье 4.

## **ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ II**

### **УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ**

Участие общественности в процессе принятия решений является вторым «столпом», на котором покоится Конвенция. Участие общественности не может быть эффективным без доступа к информации, который предусмотрен первым основным элементом, равно как оно невозможно при отсутствии системы обеспечения исполнения закона через посредство доступа к правосудию, предусмотренного третьим основным элементом.

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, содержит ли этот результат решение вопросов на национальном, региональном или местном уровне и т.п. Многие говорят о так называемом «ступенчатом» участии, когда представители общественности обладают самыми большими полномочиями, в какой-то степени даже приближающимися к прямому принятию решений демократическим путем, например, в связи с местными вопросами, которые никакого воздействия вне данного коллектива не оказывают. По мере того, как вопросы становятся более сложными и затрагивают более общие проблемы и большее количество людей, роль отдельных представителей общественности снижается, а роль политиков и государственных органов, которые должны нести ответственность за такие решения, повышается. Общественность может принимать участие на самых различных этапах процесса – по аналогии с подъемом по лестничным ступенькам – начиная с прямого участия в процессе принятия административных решений, проходя через участие и консультации, и заканчивая лишь реализацией права на информацию. Кроме того, в процессе участия в решении какого-либо вопроса у различных лиц может быть различный статус. Те, кто больше всего будет затронут 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 основного элемента, каковым является участие общественности***

Все эффективно работающие государственные органы извлекают пользу из заинтересованности и энергии общественности. По мере усложнения решений этот фактор становится не столько делом эффективной практики, сколько вопросом срочности. 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 пункт 16 преамбулы). Важнейшим источником такой информации может быть общественность. К счастью, общественность зачастую выражает желание участвовать в процессе сбора информации и обсуждении вариантов решений как по причине своей личной заинтересованности, так и в силу лежащей на ней обязанности охранять окружающую среду. Однако это предусматривает необходимость открытого, регулярного и гласного процесса, в который общественность может верить. Создав такую систему, в рамках которой общественность может осуществлять свои права на информацию, ассоциацию и участие, Стороны могут решить одновременно две задачи – повысить способность органов выполнять свои функции и обеспечить людям необходимые условия для реализации их прав и выполнения имеющихся у них обязанностей.

Статьи, содержащиеся во второй основной части, 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 оказаться соблазнительным срезать углы 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 – в тех случаях, когда все варианты предreshены, – может снизить шансы на успешную реализацию решения, поскольку законность процесса вызывает сомнение.

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 вопросах и факторах, 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. Преамбула также напоминает нам о том, что участие общественности повышает качество решений и способствует их реализации,

содействует расширению осведомленности общественности об экологических вопросах, дает ей возможность высказать то, что ее тревожит, и позволяет государственным органам принять эти тревоги во внимание. Участие общественности также укрепляет систему подотчетности и гласности в процессе принятия решений и общественную поддержку решений по экологическим вопросам.

В основном тексте Конвенции говорится о том, как должна работать система участия общественности в случае некоторых процессов принятия решений и выработки политики. Из этого можно сделать вывод о том, что участие общественности должно быть своевременным, эффективным, адекватным и официальным и что оно должно строиться на наличии информации, уведомлений, диалоге, рассмотрении и реагировании. Положения Конвенции, касающиеся участия общественности, разделяются на три группы в зависимости от вида процессов принятия решений на уровне управления, 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 крупных объектов хозяйственной деятельности или по выдаче лицензий на продукты, поступающие на рынок. Статья 7 охватывает участие общественности в процессах разработки планов, программ и политики по вопросам окружающей среды, которые включают планы, относящиеся к секторам или землепользованию, планы действий в области окружающей среды и экологической политики 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, соответствующей информации, замечаний, ответов и сообщений. Конвенция также настоятельно рекомендует Сторонам содействовать участию общественности по линии других механизмов, таких, как поощрение инициаторов проектов по налаживанию контактов с общественностью на предварительной стадии разработки. Более точные обязательства предусмотрены в статье 6 в порядке признания того, что высокий уровень вовлечения общественности, должным образом гарантируемый законом, уместен в конкретных видах процессов принятия решений. Именно в этом находит отражение принцип, в соответствии с которым тот, кто затрагивается решением, имеет право воздействовать на процесс его принятия. 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 минимальное требование и что Стороны вправе обеспечивать более широкое участие общественности в процессах принятия решений.

## *Участие общественности и международное право*

Некоторые аспекты участия общественности можно обнаружить в целом ряде других 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, регламентирующие участие 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 ООН, содержались в Конвенции ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 год). В пунктах 2 и 6 статьи 2 и пункте 2 статьи 4 предусмотрено, 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 статье 6 а) iii) Рамочной конвенции об изменении климата 1992 года предусматривается, 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 трансграничном 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 по окружающей среде и развитию, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 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 виды практики в области достижения устойчивого развития и уделяется большое внимание участию общественности.

Курс, взятый в Рио-де-Жанейрской декларации, проводится и в международных инструментах, которые были приняты позже. Так, в статьях 3 а) и 4.2 е) и f) Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (Париж, 1994 год), содержатся более ранние формулировки, призывающие Стороны обеспечивать участие

общественности в соответствующих процессах принятия решений и указывается на необходимость облегчать это участие. В ней также конкретно говорится об участии общественности в некоторых видах процессов, включая разработку политики, принятие решений и осуществление и обзор программ национальных действий. В результате проекта, который разрабатывался под эгидой Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций, был принят проект декларации принципов, касающихся прав человека и окружающей среды. В пункте 18 этого проекта говорится, что все люди имеют право на «активное, свободное и значимое участие в планировании, принятии решений и процессах, способных воздействовать на окружающую среду и развитие», включая предварительную оценку планируемой деятельности. И наконец, в Софийских руководящих принципах по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, принятых министрами окружающей среды стран региона ЕЭК в 1995 году, содержится девять подробных пунктов, касающихся участия общественности. Они явились исходной точкой для переговоров по Орхусской конвенции.

### ***Осуществление принципа участия общественности***

В соответствии с Орхусской конвенцией, Стороны несут основные обязательства по воплощению этого принципа на практике. Согласно этим обязательствам, каждая Сторона обладает некоторой степенью гибкости в том, как она адаптирует обязательства по Конвенции к своей собственной национальной правовой и институциональной системе. Ниже приводится общий обзор четких обязательств, возложенных на Стороны, и практические соображения по осуществлению, которые содержатся в статьях 6, 7 и 8.

|          | <b><u>Общие требования</u></b>  | <b><u>Руководство по осуществлению</u></b>   |
|----------|---|--|
| Статья 6 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечивать участие общественности на раннем этапе принятия решений по деятельности, которая может оказать значительное экологическое воздействие</li> <li>• Уведомлять заинтересованную общественность</li> <li>• Устанавливать разумные сроки осуществления различных этапов участия общественности</li> <li>• Предоставлять всю соответствующую информацию заинтересованной общественности</li> <li>• Давать общественности</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработать критерии оценки значения непериодических видов деятельности</li> <li>• Обеспечить наличие правовой основы для учета экологических соображений в процессе принятия решений</li> <li>• Предусмотреть стимулы по вовлечению заявителей в диалог на самом раннем этапе</li> <li>• Разработать руководящие принципы и стандарты на качество соответствующей информации</li> <li>• Разработать четкие процедуры представления замечаний в письменном виде или в ходе</li> </ul> |

|          |   |  |
|----------|---|--|
|          | <p>возможность высказывать замечания</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Должным образом учитывать результаты</li> <li>• Информировать общественность об окончательном решении с указанием причин</li> </ul>   | <p>слушаний</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Следить за тем, как государственные органы принимают высказанные замечания во внимание</li> <li>• Четко определить изъятия</li> <li>• Гибкость в установлении сроков</li> <li>• Возможность содействовать участию общественности посредством диалога с заявителем на раннем этапе</li> <li>• Возможность применения исключений, касающихся информации</li> <li>• Возможность ограничения применения к решениям по ГИО, если это не соответствует критерию «в возможной степени и надлежащим образом»</li> </ul>   |
| Статья 7 |   |  |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Создать открытую и справедливую структуру для участия общественности в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой</li> <li>• Определить общественность, которая может принимать участие</li> <li>• Обеспечивать участие общественности на раннем этапе разработки планов и программ, связанных с окружающей средой</li> <li>• Предоставлять общественности необходимую информацию</li> <li>• Устанавливать соответствующие сроки для участия общественности</li> <li>• Принимать должным образом во внимание результаты</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разрабатывать четкие правила участия</li> <li>• Создавать механизмы уведомления</li> <li>• Устанавливать руководящие принципы и стандарты на качество необходимой информации</li> <li>• Разрабатывать способы определения кругов общественности, которые должны принимать участие</li> <li>• Следить за тем, как государственные органы учитывают высказанные замечания</li> <li>• Разработать директивные меры участия общественности в процессе разработки политики</li> <li>• Гибкость в средствах (практические и/или иные положения)</li> <li>• Гибкость в установлении сроков</li> <li>• Широкие возможности в способах обеспечения участия общественности в разработке политики</li> </ul> |

|          |  |   |
|----------|--|---|
| Статья 8 |  |   |
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Содействовать участию общественности в разработке законов и правил, которые могут оказать воздействие на окружающую среду</li> <li>• Устанавливать достаточные сроки для участия общественности</li> <li>• Публиковать или иным образом обнародовать проекты</li> <li>• Предоставлять общественности возможность высказывать замечания</li> <li>• Должным образом учитывать результаты</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработать четкие правила участия</li> <li>• Разработать критерии оценки значения</li> <li>• Создать надежную и регулярную систему публикации проектов</li> <li>• Разработать четкие процедуры представления замечаний в письменном виде или во время слушаний</li> <li>• Следить за тем, как государственные органы учитывают высказанные замечания</li> <li>• Гибкость в установлении сроков</li> <li>• Широкие возможности в способах обеспечения участия общественности в разработке законов и правил</li> <li>• Гибкость в том, что касается должного учета результатов</li> </ul> |

## Статья 6

### **УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ ПО КОНКРЕТНЫМ ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Статья 6 касается участия общественности в процессе принятия решений государственными органами относительно целесообразности выдачи разрешения или лицензии на конкретные виды деятельности. В ней не предусматривается создание соответствующей процедуры выдачи лицензий или разрешений, как это делается в международных инструментах, касающихся оценки воздействия на окружающую среду, однако после того как такая процедура создана, необходимо выполнять положения статьи 6, касающейся участия общественности, в качестве части такой процедуры. Вместе с тем в каждой стране все виды деятельности, которые охвачены в приложении I к Конвенции, должны так или иначе утверждаться государственными органами.

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. Участие общественности в процессе принятия решений позволяет воплотить многие положения Конвенции в конкретные результаты, и в этой плане оно является одним из ее важнейших компонентов. Соблюдение статьи 6 обеспечивается пунктами 2 и 3 статьи 9.

| <u>Положение</u> | <u>Обязательство</u>  | <u>Руководство по осуществлению</u>  |
|------------------|---|--|
| Статья 6 пункт 1 | Обязывает Стороны гарантировать участие общественности в принятии решений, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду | <ul style="list-style-type: none"><li>• Перечень видов деятельности (приложение)</li><li>• Неперечисленные виды деятельности</li><li>• Исключение, касающееся национальной обороны</li></ul>                   |
| Статья 6 пункт 2 | Устанавливает требования, касающиеся уведомления заинтересованной общественности о процессе принятия решения                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>• На начальном этапе процесса</li><li>• «Адекватно, своевременно и эффективно»</li><li>• Минимальное содержание</li></ul>  |
| Статья 6 пункт 3 | Предусматривает сроки, касающиеся различных этапов процедур участия общественности в процессе принятия решений                                | <ul style="list-style-type: none"><li>• Должны устанавливаться конкретные сроки</li><li>• Должно предоставляться достаточное время для уведомления, подготовки и эффективного участия общественности</li></ul> |
| Статья 6 пункт 4 | Предусматривает, что общественность должна принимать участие в процессе принятия решений на самом раннем этапе                                | <ul style="list-style-type: none"><li>• Открытые возможности</li><li>• Участие общественности не должно быть формальным</li></ul>  |

|                   |  |  |
|-------------------|--|--|
| Статья 6 пункт 5  | Поощряет обмен информацией между заявителями и общественностью   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Перед</i> подачей заявки на получение разрешения</li> <li>• Разъяснение целей</li> <li>• Проведение диалога</li> </ul>   |
| Статья 6 пункт 6  | Обязывает государственные органы обеспечивать доступ заинтересованной общественности ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Бесплатно</li> <li>• По мере поступления</li> <li>• Пункты 3 и 4 статьи 4, возможность исключений</li> <li>• Минимальное содержание</li> </ul>  |
| Статья 6 пункт 7  | Процедуры участия общественности   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• В письменном виде или на публичном слушании</li> <li>• <i>Любые</i> замечания, информация, анализ или мнения</li> <li>• Отношение информации к рассматриваемому вопросу определяется общественностью</li> </ul> |
| Статья 6 пункт 8  | Стороны должны обеспечивать должное отражение результатов участия общественности в принятых решениях   |  |
| Статья 6 пункт 9  | Общественность должна информироваться об окончательном решении   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Незамедлительно</li> <li>• Предоставление общественности текстов решений</li> <li>• Указание причин и соображений</li> </ul>  |
| Статья 6 пункт 10 | Участие общественности в тех случаях, когда условия деятельности пересматриваются или изменяются   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Государственный орган</li> <li>• Применение пунктов 2-9</li> </ul>  |
| Статья 6 пункт 11 | Решения по ГИО   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Применение статьи 6</li> <li>• «В возможной степени и надлежащим образом»</li> </ul>  |

Статья 6 устанавливает определенные требования, регламентирующие участие общественности в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности. В первую очередь она применяется к решениям по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности. Это в основном означает конкретные административные решения или, иными словами, решения, принятые с целью разрешить реализацию конкретного предложенного проекта, деятельности или меры. Формы таких решений в разных административных системах будут разными. Статья 6 может применяться, например, к решениям, касающимся территориального планирования, лицензии на хозяйственную деятельность и разрешений на строительство и эксплуатацию, включая вторичные решения, касающиеся, в частности, безопасности и выбросов. Еще одним примером 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 конкретные виды деятельности, такие, как строительство или выемка грунта.

На первый взгляд может показаться, что статья 6 относится только к участию общественности в «оценке воздействия на окружающую среду» (ОВОС). Оценка воздействия на окружающую среду сама по себе не является процессом выдачи разрешения или лицензии. Она представляет собой один из инструментов принятия решений. В Конвенции ОВОС конкретно упоминается в пункте 2 статьи 6. Термин ОВОС в настоящее время ассоциируется с конкретной стандартной формой процесса оценки потенциального воздействия на окружающую среду, который является частью процесса принятия решений по конкретному предлагаемому виду деятельности (см. комментарий к пункту 2 е) статьи 6). Она проводится во многих странах региона ООН.<sup>120</sup> Когда этот термин 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 (например, по той причине, что оно предписывает ОВОС), а в установлении того, может ли само решение оказать значительное воздействие на окружающую среду.

Оценка воздействия на окружающую среду сама по себе не является процессом выдачи разрешений или лицензий. Она представляет собой одно из средств принятия решений. ОВОС можно сравнить с экологической экспертизой, пример которой можно найти во многих странах региона ЕЭК и которая представляет собой отдельную разрешительную процедуру, предусматривающую выдачу разрешения (т.е. положительного заключения) на реализацию проекта. Процедуры экологической экспертизы иногда включают элементы типа ОВОС, предусматривающие участие общественности.

ОВОС зачастую тесно связана с решениями по определению целесообразности реализации предлагаемого вида деятельности и в этой связи может рассматриваться как часть процесса принятия решений. Теоретически, ОВОС может выявить вероятность негативного воздействия предложенного проекта на окружающую среду, и тем не менее решение по реализации проекта может быть положительным. В другом случае, может произойти наоборот, т.е. ОВОС позволяет выявить вероятность незначительного воздействия на окружающую среду, и тем не менее решение по проекту может быть отрицательным. С учетом того, что ОВОС зачастую предполагает весьма детальный анализ экологических последствий осуществления предлагаемой деятельности, вывод ОВОС зачастую соответствует сути самого решения.

### Международные и региональные инструменты по ОВОС

Двумя важными инструментами по ОВОС является **Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятая в Эспо, и Директива Совета 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года, с изменениями, внесенными Директивой Совета 97/11/ЕС («Директива по ОВОС»)** об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду.

Оба эти документа по существу требуют от Сторон или государств-участников принимать необходимые меры по установлению процедуры ОВОС в отношении конкретных видов деятельности (пункт 2 статьи 2 Конвенции Эспо и статья 2 (1) Директивы по ОВОС), с целью обеспечить участие общественности. Директива, например, требует от государств-членов обеспечить, чтобы проекты, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, «подвергались процедуре получения разрешения на хозяйственную деятельность и оценки их воздействия». Поскольку Европейское сообщество является Стороной Орхусской конвенции, его Директива по ОВОС должна быть приведена в соответствие с ее положениями.

Даже если Орхусская конвенция и не устанавливает режим ОВОС как таковой, тем не менее ее статья 6 предусматривает своего рода анализ экологического воздействия 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). Для того чтобы их учесть, у директивного органа должно быть для этого соответствующее правовое обоснование. Следовательно, закон должен предусматривать, что экологические соображения являются одним из факторов процесса принятия решений. Кроме того, конкретные требования статьи 6 в отношении уведомления и его содержания, процедур учета замечаний общественности и воздействия результатов участия общественности на конечное решение в значительной мере обусловлены зарождающимися международными нормами ОВОС.

В большинстве стран ЕЭК некоторые проекты и виды деятельности должны пройти, до получения разрешения, ту или иную процедуру оценки потенциального воздействия на окружающую среду. Эта оценка, как правило, проводится государственными органами, в компетенцию которых по существу входит планируемый вид деятельности, или же самим подателем заявки или автором проекта, но 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.

### **Учет экологических соображений в решениях по конкретным видам деятельности**

В Польше процедура получения разрешения на реализацию некоторых проектов подразделяется на два этапа: выдача разрешения на планирование и выдача лицензии на строительство. Обе процедуры представляют собой отдельные административные решения, выработка которых производится с обязательным участием общественности<sup>121</sup>. Решение на планирование выдается местным органом, например мэром, главой городского совета или главой местной «общины». Сначала необходимо получить согласие соответствующих органов, занимающихся вопросами окружающей среды: региональных – в случае проектов развития, которые считаются особенно вредными для окружающей среды и здоровья человека, или областных – в случае проектов, которые, как считается, могут оказать некоторое воздействие на окружающую среду. В случае обеих категорий проектов обязательными элементами процедуры выдачи разрешений на планирование является ОВОС и участие общественности. Если объект или предлагаемая деятельность расположены в сфере компетенции других органов, ответственных за охрану окружающей среды, то к этой процедуре могут быть подключены и эти органы (например, директора национальных парков, если проект может оказать воздействие на парк, или лесохозяйственные органы, если в плане территориального развития данная территория была отведена под лесохозяйственные нужды). Условия выдачи разрешений на планирование имеют обязательную силу для окружных органов, выдающих лицензию на строительство на основании строительного кодекса. И здесь, в случае проектов этих двух категорий требуется предварительное разрешение органов, ответственных за охрану окружающей среды, а также ОВОС и участие общественности. В Директиве по ОВОС Европейского союза используется термин «согласие на осуществление хозяйственной деятельности», который означает решения, касающиеся утверждения проектов на основании этой Директивы<sup>122</sup>.

Хотя статья 6 и охватывает ОВОС – самый известный элемент процесса принятия решений, охватываемого этой статьей, – тем не менее она применяется и к другим процессам принятия решений, где процедуры типа ОВОС не используются. Она может применяться, например, к конкретным нормативным решениям, которые могут оказать воздействие на окружающую среду, таким, как установление соответствующих норм. Она может применяться и к решениям, касающимся возобновления разрешений или изменения предусмотренных в них условий, или к разрешениям на сбыт новой продукции. Первый случай рассматривается в пункте 10 статьи 6, который касается пересмотра или обновления условий осуществления деятельности, охватываемой статьей 6. Примером такого случая является «экологический надзор», предусмотренный венгерским законодательством, который может быть введен в действие в результате нескольких возможных случаев проявления воздействия, не учтенного в ОВОС, как например, обнаружение дополнительного экологического ущерба или риска, выявленного в результате углубления знаний. В таких случаях, согласно действующему венгерскому законодательству, публичные слушания могут не проводиться<sup>123</sup>.

Обязательство обеспечить возможности для участия общественности может применяться к различным решениям, могущим иметь значительные экологические последствия, в ходе конкретных процессов утверждения в зависимости от того вида системы разрешения, который используется в данной Стороне. Как следствие, в ходе осуществления Стороны могут быть обязаны создавать механизмы, гарантирующие участие общественности на различных этапах замысла, инициирования, разработки, эксплуатации и даже сворачивания проектов, вывода из эксплуатации установок и прекращения другой деятельности, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду. Ключевым вопросом в этом плане является установление того, удовлетворяет ли конкретный процесс принятия решений требованиям пункта 1 статьи 6, касающимся ее применения.

Если процесс принятия решений по планам, программам и политике регулируется в целом 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) регулируют выдачу *разрешений на планирование*. Несмотря на такое определение эти разрешения обычно рассматриваются в качестве конкретных решений, касающихся застройки конкретного земельного участка.

Один из способов реализации Конвенции заключается в разработке единой процедуры, охватывающей требования, касающиеся участия общественности, которые вводятся в действие на основании обеих частей пункта 1 статьи 6. Таким образом, если требования, регламентирующие участие общественности в связи с видами деятельности, перечисленными в приложении, удовлетворяются в результате осуществления ОВОС, то закон может предусмотреть, что введение в действие требований пункта 1 b) статьи 6 обусловит введение в действие требования, касающегося ОВОС. Статью 6 можно было бы осуществить и посредством установления соответствующих уровней ОВОС и определения их применимости на основе таких факторов, как значение. Это обеспечило бы такое положение, при котором наиболее значительным проблемам уделялось бы самое пристальное внимание.

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 статьей 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 участие административных процедур, устанавливаемых 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:**

**а) применяет положения настоящей статьи в отношении решений по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности, перечисленных в приложении I;**

**б) в соответствии со своим национальным законодательством также применяет положения настоящей статьи к решениям по предлагаемым видам деятельности, не перечисленным в приложении I, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями; и**

Подпункты а) и б) создают основу для определения того, будут ли некоторые виды деятельности подпадать под действие статьи 6. Они связаны друг с другом в том плане, что в них рассматриваются планируемые виды деятельности, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. В подпункте а) содержится ссылка на приложение, содержащее перечень видов деятельности, которые, как предполагается, могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. Подпункт б) обязывает Стороны включать в сферу действия статьи 6 и другие виды деятельности, не содержащиеся в приложении, которые также могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. Пункт 1 в целом был разработан с учетом статьи 2.1 Директивы по ОВОС, приложений к ней и Директивы Совета 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года, касающейся комплексного предотвращения и сокращения загрязнения (ИППС)<sup>124</sup>.

**«Планируемая деятельность»**

Если термин «планируемая деятельность» в Орхусской конвенции не определен, то в Конвенции Эспо он используется и определяется следующим образом: «Любая деятельность или любое существенное изменение в той или иной деятельности, требующее принятия решения компетентным органом в соответствии с применимой национальной процедурой» (статья 1.v)).

В пункте 1 а) статьи 6 говорится, что положения статьи 6 применяются ко всем планируемым видам деятельности, перечисленным в приложении I. Приложение I основано на Конвенции Эспо, директиве ЕС, касающейся ИППС, и директиве ЕС по ОВОС с некоторыми изменениями (см. комментарий к приложению I). Сюда входят все виды деятельности, на которые, в соответствии с внутренним законодательством, распространяется требование о проведении ОВОС с участием общественности (пункт 20 приложения 1).

На основании подпункта а), статья 6 применяется автоматически ко всем случаям изменения или расширения деятельности, которые отвечают критериям или пороговым

величинам, установленным в этом приложении (см. пункт 22 приложения I). В таких случаях предполагается, что они могут оказать значительное воздействие. Но даже тогда, когда пороговые величины соблюдены, Стороны все еще должны применять подпункт b) к любому изменению или расширению деятельности, перечисленной в приложении I.

И наконец, некоторые виды деятельности, которые, в принципе, подпадают под действие подпункта a), 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).

Пункт 1 b) статьи 6 предусматривает, что в случае решений по планируемым видам деятельности, не перечисленным в приложении I, каждая Сторона определяет, в соответствии со своим национальным законодательством, может ли этот вид деятельности оказывать значительное воздействие на окружающую среду. Если может, то должна применяться статья 6. В порядке ответа на любой вопрос о том, кто решает применять или не применять статью 6 к видам деятельности, не перечисленным в приложении I, Конвенция предусматривает, что «Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями». Стороны располагают широкими возможностями в плане разработки способов, с помощью которых можно установить этот момент. Из формулировки этого подпункта неясно, должны ли Стороны разработать соответствующие категории, подпадающие под действие этой статьи, в дополнение к тем, которые перечислены в приложении I, или же они должны разработать руководящие принципы применения положений Конвенции отдельными государственными органами в процессе принятия решений по каждому конкретному случаю. Однако здесь целесообразно напомнить о том, что, если Сторона не разрабатывает дополнительные категории деятельности, подпадающие под требование о проведении ОВОС, такая деятельность уже будет подпадать под действие подпункта a) на основании пункта 20 приложения I, *поскольку на них распространяется требование об обязательном участии общественности*. Кроме того, пункт 22 приложения I предусматривает, что подпункт b) будет применяться к случаям изменения или расширения видов деятельности, перечисленных в приложении I, которые сами по себе не удовлетворяют требованиям приложения I, касающимся пороговых величин. Эти положения могут указывать на то, что Конвенция – несмотря на то, что в ней конкретно не используется термин «в каждом конкретном случае», как это имеет место в следующем пункте, – предполагает, что решения, в соответствии с подпунктом b), должны применяться все же в каждом конкретном случае. В порядке сравнения можно сказать, что Директива ЕС по ОВОС содержит обязательный перечень деятельности, подлежащей ОВОС, и перечень деятельности, подлежащей проверке. Проверка может производиться в каждом конкретном случае или в соответствии с пороговыми величинами или критериями либо с тем и с другим (Директива 85/337/ЕЕС с внесенными изменениями, пункт 2 статьи 4).

Советы провинций в Нидерландах уполномочены требовать проведения ОВОС в некоторых населенных пунктах, в которых сложились особые условия, например, особая чувствительность с экологической точки зрения. В Норвегии государственные органы на

уровне министерств могут распространять требования ОВОС на особо спорные предложения<sup>125</sup>. Другие правовые положения, наделяющие государственные органы полномочиями требовать проведения ОВОС для непременных видов деятельности, можно найти в Словении, Румынии и Болгарии. Так, в Болгарии пункт 3 статьи 20 закона об охране окружающей среды дает компетентным органам дискреционные полномочия требовать проведения ОВОС в отношении проектов, рекомендованных соответствующими физическими или юридическими лицами<sup>126</sup>. В Румынии соответствующие органы власти имеют право принимать по своему усмотрению решение требовать проведения ОВОС на основе некоторых критериев, перечисленных в процедуре выдачи экологических разрешений, для определения вероятности значительного воздействия на окружающую среду<sup>127</sup>.

Также ясно, что до того, как применить подпункт b), нет нужды устанавливать в предварительном порядке, что планируемый вид деятельности будет однозначно оказывать значительное воздействие на окружающую среду. Конвенция предусматривает, что Стороны определяют применимость статьи 6 в тех случаях, когда планируемая деятельность, которая не перечислена в приложении, *может* оказать значительное воздействие на окружающую среду. Вопрос «значения» весьма важен. Использование термина «значение» имеет целью учесть задачи и интересы, признанные Конвенцией, в связи с которыми участие общественности является важным фактором в процессе принятия решений. Он также помогает обеспечить такой процесс, в котором целесообразность участия общественности пропорциональна необходимости. Понятие «значение» – это как раз то, что переводит обычный процесс принятия решений в категорию процессов принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, как они трактуются в Конвенции. Некоторые указания на предмет определения значения можно найти в добавлении 3 к Конвенции Эспо и в других источниках (см. вставку).

### **Что подразумевается под «значительным» с экологической точки зрения?**

Пункт 1 добавления III к Конвенции Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте гласит следующее:

«При рассмотрении планируемых видов деятельности..., заинтересованные Стороны могут изучить вопрос о том, может ли данный вид деятельности оказать значительное вредное трансграничное воздействие, в частности на основании одного или нескольких перечисленных ниже критериев:

а) *масштабы*: планируемые виды деятельности, масштабы которых являются большими для данного типа деятельности;

б) *район*: 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 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;

с) *последствия*: планируемые виды деятельности, оказывающие особенно сложное и потенциально вредное воздействие, включая такие виды воздействия, которые влекут за собой серьезные последствия для людей и ценных видов флоры и фауны и организмов, угрожают нынешнему или возможному использованию затрагиваемого района и приводят к возникновению нагрузки, превышающей уровень устойчивости среды к внешнему воздействию».

Директива ЕС 85/337/ЕЕС об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду, с изменениями, внесенными Директивой Совета 97/11/ЕС от 3 марта 1997 года, содержит приложение (приложение III) о выборе критериев для определения того, подпадает ли данный конкретный проект под действие требований, касающихся проведения 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 зоны 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 населенные районы.
- Характеристики потенциального воздействия, включая масштабы воздействия с точки зрения географического охвата и затрагиваемого населения, трансграничный характер воздействия, масштабы и сложность воздействия, вероятность воздействия и продолжительность, частотность и обратимость воздействия.

Некоторые страны уже, возможно, разработали подробные руководящие принципы определения «значения», которые могут быть использованы Сторонами Конвенции в ходе ее осуществления. Одним из примеров является циркуляр министерства окружающей среды Соединенного Королевства (циркуляр 2/99) об оценке воздействия на окружающую среду. В Румынии также есть свои критерии определения «значения».



По аналогии с вопросом о том, как определять значение, столь же важным является и вопрос о том, кто его будет определять. Здесь следует подчеркнуть, что тест на значение должен 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 зачастую привлекает независимых ученых и экспертов для оспаривания официальных выводов.

Если в подпункте а) речь идет о «решениях по вопросу о целесообразности разрешения», то в пункте б) – о «решениях по» планируемым видам деятельности. Это различие отражает тот факт, что виды деятельности, перечисленные в приложении I, в силу их признанного экологического значения, могут, как ожидается, подпадать под действие сложных процедур выдачи разрешений, в то время как виды деятельности, относящиеся к подпункту б), как правило, не подпадают под действие требований, предусматривающих применение подробно разработанных процедур выдачи разрешений. Кроме того, гибкость подпункта б) дает возможность применять статью 6 к дополнительным формам принятия решений, которые, как выясняется, могут оказать воздействие на окружающую среду. Это также соответствует системе, учрежденной Директивой по ОВОС.

И наконец, этот пункт дополняется пунктом 10 статьи 6, который предусматривает, что при пересмотре или обновлении условий осуществления деятельности, указанной в пункте 1, должны применяться в полном объеме, в соответствующих случаях, требования статьи 6, касающиеся участия общественности.

**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 может оказать отрицательное воздействие на цели национальной обороны, эта Сторона может решить не применять ее. Фраза «если это предусматривается национальным законодательством, ... 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 в каждом конкретном случае 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 в каждом конкретном случае. Как представляется, это может означать, что они должны приниматься в соответствии с четкими критериями, которые должны быть отражены в законодательстве, т.е. в соответствии с гласной и четкой системой, в рамках которой должна осуществляться Конвенция.

Второе толкование заключается в том, что две фразы, разделенные многоточием, следует читать отдельно друг от друга. Это было бы более очевидным, если бы авторы разделили эти

фразы в английском тексте запятой. 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 решения не применять статью 6 в случаях, относящихся к национальной обороне. Во-вторых, определение 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 это означает, что *в любом случае* необходимо будет провести конкретный анализ фактов и обстоятельств. Если второе толкование правильно, то тогда фраза, стоящая в конце, мало что добавляет к тому, что сказано выше. Она только разъясняет, в чем будет заключаться суть вопроса, подлежащего выяснению 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, о, среди прочего:**

В пункте 2 устанавливаются минимальные нормы 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 иных действующих лиц. В некоторых системах может оказаться целесообразным возложить ответственность по уведомлению на государственные органы, а в других – на автора проекта или заявителя. Стороны должны обеспечить, чтобы такое обязательство было в любом случае на кого-либо возложено, и действовать в качестве гарантов процесса.

Согласно пункту 5 статьи 2, «заинтересованная общественность» означает общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений

по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе. (См. комментарий к пункту 5 статьи 2.)

Ссылку на «принятие решений по вопросам, касающимся окружающей среды», следует рассматривать в свете пункта 1 статьи 6, - это означает, что никакого нового термина здесь нет. 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 уведомление и индивидуальное уведомление. Публичное уведомление означает распространение конкретной информации среди как можно большего числа представителей общественности с использованием обычных средств всеобщей и повсеместной передачи информации. В целях данной статьи публичное уведомление будет адекватным до тех пор, пока оно эффективно доводится до сведения по крайней мере той общественности, которая заинтересована в данном решении. Оно будет считаться своевременным до тех пор, пока оно доводится до сведения заинтересованной общественности на этапе процедуры участия, достаточно ранней для того, чтобы эта процедура была эффективной (см. также пункт 4 статьи 6). Конвенция предусматривает необходимость уведомления всей заинтересованной общественности на начальном этапе процедуры. Способы уведомления могут включать публикацию в газетах или в других общедоступных печатных изданиях, распространение с помощью электронных средств массовой информации (телевидение, радио, Интернет) или расклейка уведомлений в районах с интенсивным движением. Например, в Директиве по ОВОС в качестве действенных средств уведомления указывается расклеивание афиш в пределах определенного радиуса, публикация в местных газетах и организация выставок с планами, чертежами, таблицами, графиками.

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 принимаемым решением могут быть затронуты интересы отдельных людей. Директивой «Севесо» устанавливаются зоны в непосредственной близости от объектов, на которых осуществляется потенциально опасная деятельность. Аналогичный подход используется во многих странах ЕЭК, которые используют концепцию «санитарных зон». Эти зоны дают возможность определить людей, которые могут быть потенциально затронуты аварией или которых можно в этом случае уведомить индивидуально. Индивидуальные уведомления также имеют особое значение в связи с тем, что в категорию «заинтересованной общественности» могут входить неправительственные организации, которые преследуют цели охраны окружающей среды.

### **Направление индивидуального уведомления**

Например, согласно закону об охране окружающей среды Польши, соответствующие органы обязаны составлять списки природоохранных НПО, которые выразили заинтересованность в получении уведомления в связи с принятием решений, касающихся ОВОС. Когда решение касается выдачи разрешения на проект с обязательным проведением ОВОС, польские органы власти должны уведомить в письменном виде все природоохранные НПО, которые базируются в затронутом районе. Полезным средством могут также быть и постоянные списки, которые можно обновлять. Простым в обращении и дешевым средством распространения информации зарекомендовала себя и электронная почта.

### ***Критерии уведомления***

Включение терминов «адекватно, своевременно и эффективно» в значительной мере ужесточает основное обязательство. Цель использования этих терминов – обратить внимание на практические проблемы уведомления. Для того чтобы систему уведомлений можно было считать эффективной, она должна быть прежде всего гибкой. Ключевой концепцией здесь является «доведение информации до адресата». Для установления «иерархии» информации можно использовать целый ряд средств, которые позволяют довести общую информацию до сведения общественности в целом, в сочетании с системой более целенаправленного информирования более мелких целевых групп. Кроме того, общая информация может быть гораздо более эффективной, если в ней говорится, где можно найти дополнительную информацию. Содержание уведомления невозможно довести до каждого адресата в каждой точке. К тому же, вряд ли даже стоит пытаться распространять его везде в каждом случае – это будет неэффективно.

В сегодняшнем обществе, насыщенном информацией, может оказаться чрезвычайно трудным привлечь внимание тех, кому государственные органы хотели бы что-то сообщить. Поэтому здесь необходимо принимать меры по обеспечению того, чтобы заинтересованная общественность не только была уведомлена, но и чтобы смысл уведомления был ей понятен и чтобы были приняты все разумные меры для облегчения ее участия (см. также комментарий к пункту 2 статьи 3). Таким образом, маленькое 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. Мощным средством привлечения внимания общественности в некоторых частях региона ЕЭК, которое получает быстрое распространение, является открытие веб-сайтов в системе Интернет, выполняющих функцию своего рода доски объявлений о состоянии данного вопроса. Они не только могут выполнять функции системы общего уведомления, но и привлекать, с помощью манипулирования электронной системой, внимание тех лиц, которые могут быть прямо заинтересованы в процессе принятия решений.

Кроме того, как можно видеть в случае пункта 6 f) 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) данного пункта, в котором слова «каким образом и когда такая информация может быть предоставлена» четко указывают на обязательство Сторон обеспечивать, при необходимости, обновление уведомления.

### ***Сроки уведомления***

Содержание пункта 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 все варианты открыты 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» обеспечивает Сторонам гибкость при решении вопроса о том, включать ли в уведомление фактическую документацию (текст самой заявки, предусмотренной в пункте 2 а) 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.)

#### **а) планируемом виде деятельности и заявке, по которой будет приниматься решение;**

Это положение предусматривает, что уведомление должно содержать информацию о планируемом виде деятельности и заявке. 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, планируемой технологии, если она будет использоваться, точном расположении объекта и подателе заявки на проект, а также любые другие сведения, которые нужны общественности, для того чтобы полностью уяснить масштабы и потенциальные последствия планируемой деятельности.

Термин «планируемый вид деятельности» зачастую используется в связи с ОВОС. Однако он может быть также истолкован как применимый в других случаях, когда может потребоваться участие общественности (см. выше).

**b) 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 (на воду, воздух, отходы и т.д.), лицензии (на планирование, осуществление хозяйственной деятельности и строительство) согласие (например, согласие на строительство), и другие виды решений, указанные выше во введении к статье 6. Термины, используемые для обозначения различных процедур принятия решений, в разных странах сформулированы по-разному. В уведомлении должно уточняться, какой вид решения принимается или какую юридическую силу имеет это решение.

В тех случаях, когда предлагаемое решение уже разработано, Конвенция обязывает включать в публичное 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» говорило бы лишь о характере решения, в то время как проект разрешения на конкретный объект, включая условия его работы, представлял бы собой проект решения.

**c) 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 (пункты 8 и 14). Это положение аналогично требованию, касающемуся открытости и эффективности обеспечения доступа к экологической информации (см. комментарий к пункту 2 b) iii) статьи 5).

**d) 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 d) относится к процедурам участия общественности. Однако подпункт d) 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, обе эти точки зрения не противоречат тому, что Стороны должны предоставлять информацию о всей процедуре принятия решений и что фактически эта информация может также способствовать участию заинтересованной общественности в этой процедуре, поскольку она

дает ей возможность ознакомиться с дополнительной справочной информацией. Поэтому здесь можно говорить о том, что данное положение предусматривает включение в уведомление информации о характере принимаемого решения с указанием подробных данных об этапах, на которых предусматривается участие общественности.

Таким образом, в данном подпункте речь идет о подробных данных, которые должны, как минимум, указываться в отношении процесса принятия решений и относящихся к нему процедур участия общественности. По существу, 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. Это также подтверждает 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» нужная информация будет предоставлена в распоряжение желающих.

Перечень данных, подлежащих указанию, не исчерпывающий. Уведомление может включать любую другую информацию, которая позволит представителям общественности подробнее ознакомиться с процедурой, как это имеет место в случае требований пункта 2 статьи 4 Конвенции Эспо, предусматривающего, что Стороны обеспечивают распространение документации об ОВОС среди общественности затрагиваемой Стороны в районах, которые, по всей вероятности, будут подвергнуты воздействию, а также представление замечаний компетентному органу страны происхождения.

Информация о процедуре должна включать описание ее этапов, стадий и фаз. Согласно Конвенции, вопросы, включенные в подпункты d) i) – vi), являются элементами процедуры.

**i) о начале осуществления процедуры;**

Предполагается, что процедура принятия решения уже начата и что после уведомления начнется процедура участия общественности. Поэтому 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;**

В качестве части описания процедуры уведомление должно содержать информацию о возможностях для 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 дополнительной информации,

касающейся планируемого вида деятельности или процесса принятия решений, о методе, с помощью которого общественность может участвовать (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.

**iv) о наличии государственного органа, в котором можно получить соответствующую информацию, и о том, куда соответствующая информация была 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 пунктом 6 статьи 7. Указание государственного органа должно быть достаточно полным, с тем чтобы заинтересованная общественность могла связаться с указанным лицом или органом, в соответствии с пунктом 2 статьи 3 (о содействии участию общественности) и преамбулы (пункты 8 и 14).

В этом положении признается, что заинтересованная общественность может также воспользоваться положениями статьи 4 в целях получения доступа к информации, дополнительной 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.

**«Соответствующая информация» в противовес «экологической информации»**

В том, что запросы по статье 4 ограничиваются экологической информацией, а указание государственного органа, о котором говорится в этом пункте, не ограничивается, есть небольшая разница. В уведомлении должен указываться государственный орган, в котором можно получить любую соответствующую информацию, независимо от того, подпадает она под определение экологической информации или нет (пункт 3 статьи 2).

Термин «соответствующая информация» следует рассматривать как соответствующий термину, используемому в пункте 6 статьи 6, где он охватывает всю информацию, относящуюся к процессу принятию решений.



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 имеющаяся экологическая информация 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 являться основанием для запроса информации на основании статьи 4.

Вопрос о том, где и когда можно найти информацию, может в значительной степени сказаться на способности общественности получить реальный, а не формальный доступ к информации. Аналогичные положения во внутреннем законодательстве и на практике зачастую предусматривают выделение времени для ознакомления с информацией вне обычных служебных часов, 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 о сроках представления замечаний или вопросов; и**

В уведомлении должен указываться государственный или любой иной официальный орган, которому можно направить замечания или вопросы. Государственный орган должен быть идентифицирован достаточно точно, с тем чтобы заинтересованная общественность могла связаться с указанным лицом или органом в соответствии с пунктом 2 статьи 3 (о содействии участию общественности) и преамбулой (пункты 8 и 14). 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». Таким образом, Сторонам обеспечивается 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 определение «государственного органа», содержащееся 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 оказывают государственные услуги в связи с окружающей средой, которые находятся под контролем правительства или лиц, осуществляющих административные функции в соответствии с национальным законодательством. В этой связи можно практически с полной уверенностью утверждать, что 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 уведомлении также должна содержаться информация для заинтересованной общественности о сроках направления ею замечаний или вопросов соответствующему государственному или иному официальному органу. Эти сроки устанавливаются с учетом принципов, касающихся эффективного участия общественности на раннем этапе (см. примечание к пункту 4 статьи 6).

**vi) о том, какая экологическая информация, касающаяся планируемого вида деятельности, имеется в наличии; и**

Наконец, в уведомление необходимо включить указание на то, какая есть информация, относящаяся к планируемому виду деятельности. (Определение «экологическая информация» см. в примечании к пункту 3 статьи 2.) Согласно типичной процедуре ОВОС, экологическая информация может включать такие данные, как результаты анализов, резюме, данные отбора проб или мониторинга, справочная информация, заключения экспертов, технико-экономические обоснования, предварительные оценки воздействия, прогнозы и сообщения соответствующих учреждений. В пункте 6 статьи 6 даются в какой-то степени более подробные указания, касающиеся «соответствующей» информации.

Как уже объяснялось, обязательство, касающееся уведомления по вопросам, указанным в пункте 2 статьи 6, носит постоянный характер и может предполагать необходимость дополнительных уведомлений в адрес заинтересованной общественности в случае получения 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.

Кроме того, 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 есть, требования подпункта d) vi) могут быть удовлетворены посредством включения общего описания информации, наряду с информацией, требуемой в соответствии с подпунктом d) iv), касающейся возможностей просмотра.

**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 значительное воздействие на окружающую среду. Хотя это и не относится исключительно к решениям, которые предполагают необходимость ОВОС, тем не менее они, судя по всему, представляют собой наиболее существенную форму процессов принятия решений, подпадающих под действие статьи 6. Таким образом, важно уведомить общественность о том, что данная деятельность подпадает под национальную или

трансграничную процедуру ОВОС, поскольку такая процедура может предполагать наличие конкретных прав и обязанностей по участию общественности.

### **Понимание процедуры ОВОС**

В самом начале необходимо понять, что означает оценка воздействия на окружающую среду. В статье 1 (vi) Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 год) «оценка воздействия на окружающую среду» означает «национальную процедуру оценки возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду». Во многих странах термин ОВОС используется для целого ряда процедур, обычно включающих компонент участия общественности и зачастую проводимых подателем заявки на осуществление деятельности под контролем государственного органа, которые обычно завершаются подготовкой исследования о потенциальном воздействии различных вариантов осуществления планируемой деятельности на окружающую среду. Некоторые нормы, регламентирующие ОВОС, также предусматривают обязательное проведение сопоставительной оценки альтернативного варианта «отказа от деятельности», в котором планируемый вариант деятельности не учитывается. По завершении процедуры готовится доклад с изложением альтернативных вариантов и их воздействия, результаты которого потом учитываются в процессе принятия решения.

В других странах, главным образом в новых независимых государствах, используется в значительной мере иной подход, в рамках которого экспертные органы, назначенные государством, анализируют с научной точки зрения предлагаемые альтернативы осуществления планируемой деятельности. Информация, озабоченность или мнения, которые выражаются общественностью в рамках данной процедуры, рассматриваются в качестве данных, характеризующих ожидаемые изменения в социальных условиях, которые будут обусловлены принятым решением. Эта процедура завершается принятием окончательного решения о целесообразности реализации проекта. Эта форма анализа или так называемая «экологическая экспертиза» используется во многих странах региона ЕЭК. Участие общественности не является обязательной частью экологической экспертизы, однако в тех случаях, когда этот компонент присутствует, он зачастую воплощается на практике в виде отдельной параллельной процедуры, которую эвфемистически называют так же «оценкой воздействия на окружающую среду», известную иногда под сокращенным названием «ОВОС»<sup>131</sup>. Поскольку термин «оценка воздействия на окружающую среду» может использоваться в двух различных вариантах в зависимости от национального законодательства, были предложены более полные термины, такие, как «биосферное отражение»<sup>132</sup>.

Термин «оценка воздействия на окружающую среду», используемый в Конвенции Эспо, является достаточно общим и включает обе эти формы – процедуру ОВОС, известную в одних странах, и экологическую экспертизу, известную в других.

Положения статьи 6 Конвенции автоматически применяются к разрешениям на осуществление видов деятельности, перечисленных в приложении I. Приложение I охватывает любой вид деятельности, не указанный в ином перечне, на который, в соответствии с национальным законодательством, распространяются требования, касающиеся участия общественности в процедуре оценки воздействия на окружающую среду (пункт 20). Это положение не следует толковать как предписывающее применение статьи 6 к любому виду деятельности, на который распространяется процедура оценки воздействия на окружающую среду. Национальное законодательство должно дополнительно включать участие общественности в качестве обязательного компонента оценки воздействия на окружающую среду. Когда национальное законодательство какой-либо страны предусматривает соответствующую форму оценки воздействия на окружающую среду без участия общественности, то тогда статья 6 автоматически применяется ко всем видам деятельности, перечисленным в приложении I. Применимость статьи 6 к другим видам деятельности предполагает введение в действие пункта 1 b) статьи 6. Если участие общественности ограничено, то тогда Страна должна привести его в соответствие с нормами, закрепленными в Конвенции.

Пункт 2 e) статьи 6 также обязывает Страны давать уведомление в том случае, если данный вид деятельности охватывается трансграничной процедурой ОВОС, например, такой, которая предусмотрена в Конвенции Эспо (см. вставку).

**Конвенция Эспо об оценке воздействия на окружающую среду  
в трансграничном контексте**

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте была принята в 1991 году в Эспо (Финляндия). Она была ратифицирована многими странами, которые подписали и Орхусскую конвенцию. В Конвенции Эспо перечисляются виды деятельности, которые могут оказать значительное неблагоприятное трансграничное воздействие, и предусматриваются 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 Странами, затрагиваемыми трансграничной деятельностью, она тем не менее обязывает Страну происхождения (т.е. страну, в которой может начаться трансграничное воздействие) уведомлять общественность затрагиваемой страны (статья 4) и должным образом учитывать представленные замечания (пункт 1 статьи 6).

Статья 6 Орхусской конвенции точно следует тем требованиям, которые обычно входят в различные формы оценки воздействия на окружающую среду, применяемые в настоящее время в регионе ЕЭК ООН. Такие общие положения могут предусматривать конкретные требования

относительно сроков и содержания уведомления, предписания в отношении проведения публичных слушаний, возможность представления замечаний и предложений общественностью, требование учитывать такие замечания и предложения и обязательства, устанавливающие соответствующие нормы обоснованности принимаемых решений.

В любом случае, если на планируемый вид деятельности распространяется национальная или трансграничная процедура оценки воздействия на окружающую среду, то общественность должна уведомляться в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Орхусской конвенции. Что касается трансграничной процедуры ОВОС, то здесь интересно отметить, что в статье 3 Конвенции Эспо, касающейся уведомления, включено аналогичное положение об информировании затрагиваемых Сторон (как можно скорее), а сроки уведомления увязываются по времени с тем моментом, когда будет уведомлена общественность Стороны происхождения. Это показывает, что участники переговоров по Конвенции Эспо исходили из того, что общественность Стороны происхождения будет, как правило, уведомляться «как можно скорее».

**3. Процедуры участия общественности предусматривают разумные сроки осуществления различных этапов, которые обеспечивают 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 адекватных сроков участия общественности, которая проходит красной нитью через всю Конвенцию (см., в частности, пункт 1 статьи 3), повторяется и в пункте 3 статьи 6. Конвенция обязывает устанавливать такие сроки, 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 один элемент, который необходимо учитывать при установлении разумных сроков, Этим элементом является заинтересованность в том, чтобы дать общественности достаточное время 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 адекватных сроков (предоставление информации, предоставление общественности времени для подготовки и эффективное участие), ссылку на «этапы» следует непосредственно относить к этапам процедуры участия общественности. Таким образом, каждый этап 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 должны 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 участия в слушании или подготовки замечаний и время для эффективного участия в этих процедурах.

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, в порядке подготовки к слушанию или для подготовки замечаний. Стороны должны заложить в эту систему элемент гибкости, который обеспечивал бы, например, чтобы ожидание на запрос в течение сроков, указанных в статье 4, не снижало эффективность процесса участия общественности. (См. также комментарий к пункту 1 статьи 3, предусматривающий совместимость положений Конвенции.) Хотя этот момент в Конвенции и не указан, тем не менее разумные сроки могут также устраивать и государственные органы, поскольку они дают им достаточное время для управления процессом участия общественности и обработки представленной ею информации.

**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. Если первый регулирует продолжительность во времени, то второй – начало процесса.

«На самом раннем этапе» означает, что все возможности открыты и что участие общественности может быть эффективным. Это не мешает государственному органу занять соответствующую позицию или высказать предварительное мнение о возможном решении по поводу планируемой деятельности. Однако государственный орган должен все еще продолжать работу по сбору и обработке информации и должен внимательно прислушиваться к высказываниям представителей общественности и менять, при необходимости, свою позицию или мнение. Совершенно очевидно, что этот момент не позволяет государственному органу принимать меры по выполнению предварительного решения до его окончательной доработки на основе, в частности, результатов участия общественности.

Принятие решений в связи с крупной деятельностью может быть сложным и длительным, предусматривать несколько этапов и несколько параллельных процессов. 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 замечаний со стороны общественности именно по этому аспекту проекта. В таком случае пункт 4 статьи 6 можно было бы толковать как требующий участия общественности в процессе принятия отдельного решения по засыпке болота, поскольку в ином случае это означало бы задержку процедуры участия общественности до такой степени, что она могла бы стать неэффективной.

В случае сложных решений, участие общественности, для того чтобы оно было эффективным, 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 решений по видам деятельности, перечисленным в приложении I, когда для выполнения сложных работ требуется целый набор разрешений, под действие Конвенции должно подпадать любое разрешение на выполнение планируемого вида деятельности, который может оказать воздействие на окружающую среду.

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 по всем аспектам данного процесса принятия решений.

**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.**

Пункт 5 показывает, каким образом можно повысить эффективность участия общественности, поощряя потенциальных заявителей к тому, чтобы они предпринимали некоторые шаги *до* начала процедуры принятия решения. Тем самым Сторона может повысить степень вовлечения подателя заявки на осуществление предлагаемой деятельности или автора проекта в процесс участия общественности и может поощрять заявителей к тому, чтобы они взяли на себя некоторые функции по связи с общественностью. В результате заинтересованная общественность может также испытывать большее чувство ответственности на раннем этапе процесса принятия решения. Это может устранить недопонимание и свести до минимума конфликты, что позволит облегчить работу государственных органов по решению этих вопросов. Это положение имеет сходство с пунктом 4.

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 может быть чрезвычайно полезным. Согласно тому, что сказано в пункте 1 относительно «планируемой деятельности», потенциальным подателем

является лицо, которое намерено подать государственному органу для принятия им решения заявку на осуществление деятельности или на существенное изменение условий деятельности, в соответствии с применимой национальной процедурой.

Функции, в связи с которыми Стороны должны поощрять потенциальных заявителей к тому, чтобы в соответствующих случаях они брали их на себя, соответствуют следующим трем этапам. Первый из них заключается в определении заинтересованной общественности. (Разбор определения «заинтересованная общественность» см. в комментарии к пункту 5 статьи 2). В Конвенции принимается к сведению тот факт, что инициатор проекта может помочь, – поскольку он знает местные условия – определить тех членов общественности, которые могут быть затронуты данным процессом принятия решения по вопросам, касающимся окружающей среды, и должны сделать это до подачи заявки на получение разрешения. Вторым этапом для подателя заявки является проведение обсуждения с заинтересованной общественностью. Это дает очевидные выгоды, в том числе в плане более глубокого понимания общественностью целей и параметров предлагаемой деятельности и более глубокое понимание подателем заявки характера озабоченности, высказанной общественностью. Непосредственное общение между подателем заявки и общественностью не только позволяет облегчить работу государственных органов, но и сокращает то фигуральное расстояние, которое должна пройти информация, в результате чего ее надежность повышается. Диалог между подателем заявки и общественностью может помочь сгладить различия и ограничить круг вопросов, которые должны обсуждаться в рамках процедуры участия общественности. Аналогичным образом, предоставление информации о целях заявки до ее подачи в порядке получения разрешения может облегчить работу государственных органов в связи с тем, что это позволит инициатору проекта изменить содержание заявки с учетом реакции общественности *даже до ее подачи на предмет получения разрешения.*

Положения пункта 5 статьи 6 применяются к периоду до подачи заявки на получение разрешения (когда у подателя все еще «потенциальный» статус) и ни в коей мере не ограничивают определение заинтересованной общественности, например, путем предоставления инициатору проекта права самому определять заинтересованную общественность, который может исключить из нее других представителей общественности, проявляющих интерес к принятию решения по данному вопросу, касающемуся окружающей среды. 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, к тому же, рассматриваться в качестве какой-то замены. Например, 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 счесть целесообразным принять меры к тому, чтобы государственные органы играли более существенную роль в участии общественности в силу их 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 с определенными кругами общественности в ходе «консультаций», и что Сторонам необходимо предусмотреть в этой связи соответствующую защиту.

**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 ограничений. Он представляет собой в какой-то мере административную правовую норму, которая предусматривает, что лица, являющиеся сторонами в каком-либо административном процессе, должны иметь доступ ко всей документации, относящейся к данному процессу. Здесь же 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*. Согласно другим положениям Конвенции, это означает, что информация может быть в любой форме. Это не следует толковать таким образом, который ограничил бы предоставление информации сообщениями или резюме.

#### ***Бесплатный доступ ко всей информации по запросу***

«Доступ» означает возможность ознакомиться с информацией и законспектировать ее. 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, 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 государственного участия. Этот вопрос также имеет отношение к рассмотрению способов реализации пункта 2, касающегося уведомления. В соответствии со здравым смыслом, 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. Кроме того, в уведомлении должны быть указаны государственные органы, в которых можно получить информацию. Таким образом, уведомление, по смыслу пункта 2, может также выполнять по крайней мере какую-то часть информационных требований, предусмотренных этим пунктом, – момент, который государственные органы должны учитывать при разработке ими процедур участия общественности.

Ссылка на информацию, «имеющуюся на момент осуществления процедуры участия общественности», может иметь двоякое толкование. Одно из возможных толкований заключается в том, что здесь нет никакого обязательства собирать информацию, для того чтобы соблюсти минимальные нормы. 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 четче. Второе возможное толкование заключается в том, что включение слова «имеющийся» предусматривает своего рода позитивную интерпретацию с целью уточнить, что эта информация должна включать *любую* информацию, 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 перечисляется информация, которая в любом случае *имеет отношение* к процедуре принятия решений, устанавливая тем самым минимальный стандарт. Следовательно, второе толкование смысла «имеющаяся», как представляется, в большей степени соответствует духу Конвенции. Обратное толкование означало бы, что процесс принятия решений может проходить без учета всей соответствующей информации. Таким образом, из этого следует, что государственные органы должны собирать перечисленную информацию.

Наконец, соответствующий государственный орган должен обеспечить доступ к информации «по мере ее поступления». Это, очевидно, налагает на государственные органы обязательство предоставлять новую информацию в распоряжение общественности таким же образом, как и первоначальную информацию, по мере того как она появляется. Принцип, на котором строится это обязательство, тот же, что и принцип, закрепленный в Конвенции Эспо,

которая обязывает Стороны незамедлительно информировать другие заинтересованные Стороны после того, как стала известна дополнительная информация о значительном трансграничном воздействии предлагаемой деятельности (пункт 3 статьи 6).

### ***Основания для отказа***

В Орхусской конвенции четко указывается, что основания для отказа в разглашении информации, предусмотренные пунктами 3 и 4 статьи 4, могут также применяться и к информации, доступ к которой должен предоставляться в соответствии с этим пунктом, с учетом, естественно, ограничений на использование таких исключений, которые предусмотрены статьей 4 (см., например, 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.

### **Соответствующая информация должна, по крайней мере и без ущерба положениям статьи 4, включать:**

Конвенция устанавливает минимальные нормы 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. Этот перечень составлен в значительной мере с учетом национального и международного опыта проведения оценки воздействия на окружающую среду, в соответствии с которым обычно требуется предоставление в распоряжение общественности некоторой 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, ни какая информация должна собираться, ни кто должен нести расходы по такому сбору. Многие законы, регламентирующие оценки типа ОВОС, предусматривают сбор аналогичной информации. Стороны могут, по примеру этих законов, возложить работу по сбору информации и связанные с этим расходы на заявителя на основании принципа «платит загрязнитель».

#### **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 элементов материала, который должен быть представлен 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. Пунктом 4 d) 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 пункту 4 статьи 4).

**b) описание значительного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду;**

Государственный орган должен также обеспечить общественности доступ к описанию значительного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. (Объяснение «значения» см. в комментарии к пункту 1 b) статьи 5 и пункту 1 b) статьи 6.) Поскольку статья 6 на основании пункта 1 применяется к планируемой деятельности, которая *может оказать* значительное воздействие на окружающую среду, редакцию пункта 6 b) следует понимать таким образом, что он относится к описанию значительного воздействия, которое может оказать планируемая деятельность на окружающую среду. Выполнение этого требования уже предусмотрено в документации, которая должна быть представлена государственным органам в рамках процедуры получения разрешений, действующей во многих странах ЕЭК. На Украине, например, заявитель не только должен подготовить заявление о воздействии на окружающую среду (ЗВОС) в связи с решением, касающимся планируемой деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, но и само это заявление должно быть доведено до сведения общественности за счет заявителя.

Многие страны предусмотрели в своем законодательстве соответствующие факторы, подлежащие учету в оценке значительного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. Эти законы могут служить хорошим примером того, как можно выполнить это требование Конвенции, охватывающее такие вопросы, как описание промышленного объекта, определение зоны воздействия и оценка масштабов потенциального воздействия. Государственные органы должны сначала определить масштаб ожидаемого воздействия на окружающую среду. Географический район, в котором можно логически ожидать такого воздействия, известен под названием «район воздействия». Указ Венгрии об ОВОС<sup>135</sup> служит примером того, как в этой стране определяется район воздействия конкретного проекта. Он предусматривает, что районом, подлежащим рассмотрению в рамках ЗВОС, должен считаться район предполагаемого прямого и косвенного воздействия, который определяется как можно точнее на основе данных, собранных в ходе подготовки ЗВОС. Кроме того, районы, находящиеся вне пределов района воздействия, не должны, по допущениям, оказаться в зоне воздействия планируемой деятельности. Факторы такого допущения включают район, в котором могут быть обнаружены выбросы, с учетом их характеристик, способности переноса окружающей среды и применимых условий; район, из которого извлекаются экологические ресурсы; и возможность отказа или аварии.

На Украине ЗВОС содержит информацию о цели и методах деятельности и данные о факторах, которые могут оказать потенциальное воздействие на окружающую среду, включая возможные чрезвычайные ситуации, воздействие на здоровье человека, качественные и количественные показатели оценки экологического риска и меры, предусматриваемые в целях обеспечения соблюдения экологических стандартов и норм<sup>136</sup>.

**с) описание мер, предусмотренных для предотвращения и/или уменьшения воздействия, включая выбросы;**

Помимо изучения и оценки возможных последствий деятельности для окружающей среды, податель заявки и/или соответствующий государственный орган должен разработать меры по предупреждению таких последствий или, если они абсолютно неизбежны, свести их до возможного минимума. Это относится к выбросам и другим значительным воздействиям.

**d) нетехническое резюме вышесказанного;**

В этом положении обращается внимание на тот факт, что Конвенция предписывает доступ к информации в любой форме. Она также дает некоторые указания на детализацию и качество информации, которые, как рассчитывали Стороны на переговорах, будут предоставляться в распоряжение общественности согласно подпунктам а)-с). Нетехническое резюме позволяет понять основной смысл указанной 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 зачастую весьма 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 в порядке облегчения ее участия в процессе принятия решений.

**Указание по составлению нетехнических резюме**

Венгрия разработала 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 среды<sup>137</sup> предписывается следующее содержание нетехнического резюме:

- описание «существа» деятельности,

- ожидаемое воздействие на окружающую среду,
- делимитация границ района воздействия,
- оценка экологического воздействия,
- ожидаемое воздействие на уровень жизни и социальные условия в затрагиваемых коллективах,
- планируемые меры по охране окружающей среды.

**е) план основных альтернатив, рассмотренных подателем заявки; и**

Компетентные государственные органы должны также дать заинтересованной общественности план основных альтернатив, изученных подателем заявки. Обычные 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, состоявшихся в соответствии с пунктом 5 статьи 6. Общественность может предложить альтернативный вариант в порядке осуществления своего права на высказывание замечаний, гарантируемого пунктами 2 d) v) 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). 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.

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, в которой закон предписывает направлять государственному органу доклады и рекомендации в порядке обычной административной процедуры в ходе принятия решений.

### **Документация, касающаяся оценки воздействия на окружающую среду**

В добавлении II к Конвенции Эспо указывается минимальное содержание документации, касающейся ОВОС, которая, в сочетании со статьей 4, позволяет общественности собрать соответствующую информацию по проекту.

#### ***Добавление II***

#### **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:

- a) 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 возможных видов воздействия на окружающую среду планируемой деятельности и ее альтернативных вариантов и оценка их масштабов;

- e) описание предохранительных мер, 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 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;
- i) резюме нетехнического характера, при необходимости, с использованием визуальных средств представления материалов (карт, графиков и т.д.).

**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 большинства других положений статьи 6 в том, что здесь Конвенция предоставляет права не только заинтересованной общественности, но и всей общественности в целом. Хотя заинтересованная общественность обладает более сильными правами с точки зрения положений этой статьи, касающихся уведомления и рассмотрения, тем не менее любой представитель общественности вправе представить замечания, информацию, анализ или мнения в ходе процедуры публичного участия. Государственный орган не может отклонить такие замечания, информацию, анализ или мнения на том основании, что данный представитель общественности не относится к категории заинтересованной общественности. 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, что любой представитель общественности, который фактически участвует в процедуре участия, представляя замечания в письменном виде или излагая их в ходе слушания, приобретает статус представителя «заинтересованной общественности».

Уместность замечаний, информации, анализов или мнений определяется в первую очередь тем, кто их представляет. Если скоро представитель общественности считает, что данный вопрос имеет отношение к планируемой деятельности, он должен быть принят государственным органом к рассмотрению. Естественно, значение, придаваемое отдельным замечаниям, информации, анализам или мнениям, будет зависеть от их объективной уместности в связи с планируемой деятельностью, что будет отражено в принятом решении в



той степени, в которой рассматриваемый вопрос должен быть в нем учтен на основании пункта 8 статьи 6. Соответствующее государство или другой официальный орган, которому должны направлять замечания, указывается в уведомлении, адресованном заинтересованной общественности в соответствии с пунктом 2 d) v) статьи 6, вместе со сроками, установленными для представления информации.

В Конвенции упоминаются два возможных способа представления замечаний, информации, анализов или мнений – письменные материалы или публичные слушания либо обследования вместе с подателем заявки. Последний вариант дает подателю заявки возможность представить проект и ответить на вопросы и замечания. Публичное слушание также дает возможность для диалога между заинтересованными Сторонами.

### **Публичные слушания**

В большинстве стран ЕЭК публичные слушания могут проводиться в рамках процесса ОВОС и других процедур 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 слушания, как правило, позволяют собрать вместе представителей общественности с представителями государственного органа, ответственного за принятие решений, и подателя заявки или инициатора планируемой деятельности. В слушаниях могут также принимать участие 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.

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.

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 затронуты, 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 Страну происхождения».

**8. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в соответствующем решении надлежащим образом были отражены результаты участия общественности.**

Орхусская конвенция обязывает Стороны обеспечить, чтобы директивный орган принял должным образом во внимание результаты участия общественности. Это обязательство не ограничивается участием общественности в разработке экологических аспектов планируемой деятельности, – оно распространяется на результаты, полученные в ходе всей процедуры участия общественности. В соответствии с общими административными нормами, действующими во многих странах ЕЭК, уже сейчас требуется, чтобы решения представлялись в письменном виде с указанием обоснования (см. ниже комментариев к пункту 9 статьи 6). В случае таких систем должный 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, директивный орган должен иметь правовое основание для должного учета результатов участия общественности и любых других факторов, в ходе принятия решения. Поэтому ссылка в законодательстве на правовую норму, подлежащую применению к факторам, которые учитываются в конкретном процессе принятия решений, является весьма важной для осуществления данного положения Конвенции.

В Конвенции уделяется особое внимание обязанности государственных органов серьезным образом принимать во внимание результаты участия общественности и рассматривать их в процессе принятия решений, разработки политики или нормативных актов. Положения, регламентирующие должный учет результатов участия общественности, можно найти во всех трех статьях, касающихся этого вопроса. В статью 7 конкретно включено положение пункта 8 статьи 6 в связи с планами и программами, относящимися к окружающей среде. В статье 8 используется несколько иная формулировка.

Иная редакция статьи 8 – ключ к разгадке назначения пункта 8 статьи 6, а в связи с ним и 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 юридически обязательных нормативных инструментов. 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 высокую норму, свидетельствующую 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 влечь за собой нечто большее, нежели «в максимально возможной степени»; строгое толкование этого пункта должно скорее сводиться к требованию разработать четкие основные и процедурные нормы.

### Учет результатов участия общественности

Нормы учета результатов участия общественности в странах региона ЕЭК находятся в стадии разработки. Должный учет результатов участия общественности можно облегчить с помощью некоторых технических мер, таких, как регистрация письменных замечаний и протоколирование публичных слушаний. Такие меры могут также приобретать важное значение в тех случаях, когда лицо, интересы которого ущемлены, использует пункт 2 статьи 9 для оспаривания конкретного процесса принятия решений. В целом, можно сказать, что учет результатов участия общественности предполагает необходимость серьезного учета соответствующим государственным органом сути всех полученных замечаний независимо от их источника и отражения этой сути в обосновании окончательного решения<sup>138</sup>. Это не значит, что соответствующий орган должен *согласиться* с сутью всех полученных замечаний и менять решение, подстраиваясь под каждое замечание. Однако в конечном итоге соответствующий государственный орган несет ответственность за принятие решения, основанного на всей информации, включая полученные замечания, и должен быть в состоянии показать, почему конкретное замечание было отклонено по существу.

Для анализа полученных замечаний некоторые страны используют метод «наиболее эффективной практики», обязывая соответствующий орган давать непосредственный ответ по существу замечания. В этих целях замечания, которые по существу идентичны, могут быть сгруппированы. Некоторые страны предусматривают анализ сути всех замечаний и ее изложение в письменном документе в порядке обоснования окончательного решения, который можно назвать «ответным документом». Этот письменный документ может также служить целям соблюдения требований пункта 9 ниже, в соответствии с которым решения должны излагаться в письменном виде с указанием «причин и соображений, положенных в [их] основу» в порядке их мотивации.

Это положение также означает, что неспособность должным образом учесть 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 должным образом учитывать результаты участия общественности. Пункт 8 статьи 6 аналогичен статье 8 Директивы по ОВОС.

**9. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы после принятия решения государственным органом общественность была незамедлительно информирована об этом решении в соответствии с надлежащими процедурами.**

Стороны обязаны информировать общественность в соответствии с надлежащими процедурами. Как и в пункте 7, это обязательство не только предполагает уведомление участников процедуры или заинтересованную общественность, но и предусматривает общее уведомление, адресованное всей общественности в целом.

Своевременность уведомления о решении должна оцениваться в контексте других требований Конвенции. 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, комментарии которого не были должным образом учтены, не получил уведомление об окончательном решении. Совершенно очевидно, что своевременное получение уведомления общественностью имеет важное 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.

Общее административное право той или иной страны может также включать положения, регламентирующие уведомление участников соответствующей процедуры. Данное положение Конвенции эти обязательства не затрагивает. Обычно уведомление Сторон о принятых решениях должно включать конкретную информацию, представляющую для них интерес, например сведения о возможностях обжалования. Например, административное право Болгарии предусматривает уведомление стороны, которая обжалует решение государственных органов в административном порядке, в течение семи дней после принятия решения, являющегося предметом обжалования<sup>139</sup>. При разработке требований, регламентирующих информирование общественности об окончательном решении на основании этого пункта, эти положения необходимо принимать во внимание.

**Каждая Страна предоставляет общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения.**

Конвенция предусматривает доведение до сведения общественности текст решения с указанием оснований. Аналогичное положение можно найти в статье 9 Директивы по ОВОС. Включив причины и соображения, на которых основано данное решение, директивный орган может показать, что он рассмотрел данные, представленные участниками, и учел их аргументы по всем соответствующим правовым вопросам. В соответствии с первым предложением пункта 9, это положение также применяется к общественности в целом, а не только к заинтересованной общественности или тем представителям общественности, которые участвовали в процессе принятия решения. Общее административное право той или иной страны может также предусматривать публикацию решений в конкретных случаях в общем

издании. Например, административное право Болгарии предусматривает, что решение об обжаловании в административном порядке постановления государственного органа должно оформляться с указанием обоснований, за исключением случаев, когда все требования, указанные в жалобе, были удовлетворены и никакие права других граждан не было нарушены<sup>140</sup>. Административные решения в Хорватии должны включать причины, аргументирующие это решение, и доводиться до сведения общественности. Несоблюдение того или другого требования делает административное решение недействительным<sup>141</sup>.

### **Решения с указанием обоснований**

Причин для указания обоснований того или иного решения много. В этой связи можно отметить следующее:

- Изложение причин предполагает, что директивный орган должен систематически определять вопросы и анализировать данные, а также делать соответствующие выводы и разъяснять их. Это повышает надежность решения.
- Указание доводов, на основании которых принималось решение по данному вопросу, может помочь в будущем лицам, которые будут принимать решения в аналогичных обстоятельствах, а также государственным органам в разработке четких, последовательных и правильных решений.
- Указание причин может убедить стороны в том, что проведенное слушание дало им ощутимую возможность оказать влияние на директивный орган и уменьшить опасность ошибки.
- Доведение до сведения общественности причин, которые лежат в основе решения, повышает доверие и свидетельствует о том, что соответствующие аргументы и данные 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 вменить органам в вину принятые ими решения и другие меры.
- Указание причин помогает отстоять пересматриваемые решения, поскольку они показывают, что они не были приняты произвольно или в нарушение закона<sup>142</sup>.

Как указывается выше в пункте 8, требование должным образом учитывать результаты участия общественности может толковаться как обязательство проанализировать причины и соображения, лежащие в основе всех полученных замечаний, в дополнение к соблюдению других правовых требований. Тем самым государственный орган может также выполнить требование о том, что решение должно приниматься с указанием «причин и

соображений, положенных в его основу». В некоторых странах документы с изложением ответов направляются любому, кто представил замечания, и одновременно доводятся до общего сведения. Страны, в которых такой практики нет, могут использовать этот механизм. Доступ должен рассматриваться в свете статей 4 и 5 и пункта 6 статьи 6.

**10. Каждая Сторона обеспечивает, что при пересмотре или обновлении государственным органом условий осуществления деятельности, о которой говорится в пункте 1, положение пунктов 2-9 настоящей статьи применялись *mutatis mutandis*, а также в тех случаях, когда это целесообразно.**

Это положение дополняет пункт 22 приложения I, который привносит в эту статью аспект значительных изменений и расширения охватываемой деятельности. Если в этом пункте используется подход, который принят в статье 7 Конвенции Эспо (и законодательстве по ОВОС, действующем во многих странах), и вводятся в действие обязательства в результате физических изменений или появления новых сведений, то пункт 10 фактически дополняет пункт 1 в части последующих административных процедур. Дальнейшая административная процедура, касающаяся условий осуществления охватываемого вида деятельности предусматривает необходимость применения процедур всестороннего участия общественности в соответствии со статьей 6.

Термин «*mutatis mutandis*» означает, «изменив то, что следует изменить; внося необходимые изменения, с соответствующими изменениями»<sup>143</sup>, и предполагает, что эти пункты применяются с минимально возможными изменениями, которые вносятся только в случае необходимости. Фраза «а также в тех случаях, когда это целесообразно», означает, 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 в концепции «*mutatis mutandis*», применяемой с учетом целей Конвенции, подразумевается презумпция того, что в случае любого сомнения 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.

**11. Каждая Сторона 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 Стороны обязательство применять «в возможной степени и надлежащим образом» статью 6 к решениям, относящимся к выдаче разрешений на преднамеренное высвобождение генетически измененных организмов в окружающую среду. Применение статьи 6 осуществляется в рамках национального законодательства.

В Конвенции о биологическом разнообразии термин «генетически измененный организм» не используется. Вместо этого используется понятие «живые измененные организмы, являющиеся результатом биотехнологии» (статья 8 g) и пункт 3 статьи 19). Директива Совета ЕЭС 90/220/ЕЕС от 23 апреля 1990 года о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов<sup>144</sup> определяет ГИО в качестве «организма, в котором генетический материал был изменен таким образом, который не встречается в естественных условиях в результате спаривания и/или естественной рекомбинации»<sup>145</sup>. В последние годы некоторые государства – члены ЕЭК ввели в действие законодательство о ГИО или приняли другие юридические меры, запрещающие высвобождение ГИО. К ним относятся Австрия, Венгрия, Греция, Дания, Люксембург, Италия, Норвегия, Франция и Швейцария.

В отличие от этих инструментов, в Орхусской конвенции решения и сведения, относящиеся к ГИО, являются объектом особого внимания. Помимо этого положения, ГИО упоминаются в пункте 20 преамбулы и в резолюции Сторон, подписавших Конвенцию<sup>146</sup>. Положение, касающееся маркировки продуктов в соответствии с пунктом 8 статьи 5, также относится к вопросу ГИО, рассматриваемому в Конвенции. В силу спорного характера ГИО в момент переговоров по Конвенции участники переговоров намеренно оставили этот вопрос открытым, с тем чтобы в дальнейшем можно было принять обоснованное решение с учетом будущего развития. Если большинство стран были готовы придать решению по ГИО тот же статус, что и другим решениям, то несколько стран настаивали на включении специального положения. Это как раз и есть то положение, которое в значительной мере вызвало существенную озабоченность, в особенности среди НПО, в момент принятия Конвенции.

В то время, когда разрабатывалась Орхусская конвенция, проводились переговоры по протоколу по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии. В формулировке пункта 11 статьи 6 учитывается нечеткий статус этих переговоров на тот момент времени и желание участников переговоров не предрешать окончательный текст протокола по биобезопасности. Переговоры по Картахенскому протоколу по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии проходили трудно, однако основные разногласия отмечались между так называемой «группой Майами» в составе стран – экспортеров зерна и другими группировками. На момент, когда этот документ был в печати, переговоры были продлены до весны 2000 года. Однако в принципе каких-либо фундаментальных различий между решениями, касающимися высвобождения ГИО, или любыми другими процессами принятия решений, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду, как представляется, нет.

Целесообразно отметить, что в пункте 15 своей резолюции Стороны, подписавшие Конвенцию, признали:

«важность применения положений Конвенции к преднамеренному выпуску генетически измененных организмов в окружающую среду и просили 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».

На своем первом совещании в апреле 1999 года в Кишиневе Стороны, подписавшие Орхусскую конвенцию, решили создать целевую группу по ГИО во главе с Австрией. Ей было поручено следить за развитием этого вопроса на других форумах и подготовить рекомендации относительно будущего статуса ГИО в соответствии с Конвенцией.

Многие страны, в которых действуют нормативные акты, предусматривающие участие общественности, не делают различия между принятием решений по ГИО и принятием решений по другим экологическим вопросам.

### **Участие общественности и генетически измененные организмы**

Принцип действия Директивы ЕС по ГИО и закона о семенном фонде Соединенного Королевства в части обеспечения «в возможной степени и надлежащим образом» участия общественности.

Вопрос безопасности генетически измененных организмов (ГИО) вызывает все большую и большую тревогу среди потребителей, производителей и правительств. В результате этого применимые законы и правила подвергаются тщательному анализу с точки зрения их потенциального воздействия на здоровье и окружающую среду. Юридически обязательный инструмент Сообщества по проблеме ГИО – Директива 90/220/ЕЕС – предусматривает обязательную оценку воздействия на здоровье человека и окружающую среду. Статья 4 Директивы гласит, что государства-члены должны принять все надлежащие меры с целью предотвратить неблагоприятное воздействие на здоровье человека и окружающую среду, включая все необходимые инспекции, меры контроля и сбор данных. Вместе с тем статья 7 предусматривает, что государства-члены могут проводить консультации с группами или общественностью по таким аспектам планируемого высвобождения *только в том случае, если они сочтут это целесообразным*. Тем не менее Директива допускает участие общественности, но как бы «с черного хода». Пункт 1 статьи 10 предусматривает, что окончательное решение на высвобождение ГИО зависит, отчасти, от *соблюдения соответствующего законодательства Сообщества, касающегося обычных продуктов*. Эта зависимость приводит к тому, что планируемые продукты на основе ГИО подпадают под действие положений законодательства, касающегося обычных продуктов, которые не находят отражения в более широкой Директиве 90/220/ЕЕС.



Например, в соответствии с пунктом 1 статьи 10 Директивы 70/458/ЕЕС, к планируемому выпуску семян на основе ГИО следует применять руководящие принципы Сообщества, применимые к предложениям о включении семян в коммерческий перечень. В Директиве 70/458/ЕЕС предусматривается, что предпочтение следует отдавать положениям национального законодательства (1), когда данные сорта растений могут иметь вредные последствия для здоровья других сортов или видов, возделываемых в государстве-члене, и, (2) когда это обосновано по соображениям охраны здоровья и жизни людей, животных или растений или защиты промышленной и коммерческой собственности.

В этой связи суды Соединенного Королевства выносили постановления, в соответствии с которыми выпуск на рынок семенных продуктов относится к категории вопросов, регулируемых ее законом о семенном фонде (S.I.1982/844), а не Директивой 90/220/ЕЕС. В результате этого, предлагаемые сорта семян на основе ГИО в настоящее время являются предметом отдельной процедуры участия общественности в процессах принятия решений по этим вопросам.

## 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 включены сюда в порядке ссылки, по крайней мере в отношении планов и программ. Статья 7 обеспечивает Сторонам большую гибкость в поиске соответствующих решений проблемы участия общественности в этой категории процесса принятия решений.

В статье 7 проводится различие между планами и программами, с одной стороны, и политикой, с другой. Что касается планов и программ, то в нее включены некоторые положения статьи 6, регламентирующие сроки и эффективность участия общественности, а также обязательство по обеспечению должного учета результатов такого участия. В ней также содержится конкретная ссылка на цель Конвенции. Что касается политики, то положения статьи 6 четкого отражения в ней не находят.

В Конвенции нет определений терминов «планы», «программы» и «политика». Однако эти термины имеют общий смысл и иногда юридическое значение в пределах всего региона ЕЭК. Они были также использованы без определения в Конвенции Эспо<sup>147</sup>. Для толкования смысла «планов, программ и политики» можно в какой-то степени воспользоваться опытом совещания Сторон Конвенции Эспо.

| <u>Положение</u>    | <u>Обязательство</u>   | <u>Элементы осуществления</u>   |
|---------------------|--|---|
| Первое предложение  | Обязывает Стороны обеспечивать участие общественности в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой | <ul style="list-style-type: none"><li>• Открытая и справедливая структура</li><li>• Представление необходимой информации</li></ul>  |
| Второе предложение  | Включает пункты 3, 4 и 8 статьи 6  |   |
| [Статья 6, пункт 3] | Устанавливает сроки в связи с процедурами участия общественности   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Необходимость установления конкретных сроков</li><li>• Необходимость обеспечения достаточного времени для уведомления, подготовки и эффективного участия общественности</li></ul> |
| [Статья 6, пункт 4] | Обязывает обеспечивать участие общественности на самом раннем этапе процесса   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Открытые возможности</li><li>• Участие общественности не должно быть формальным</li></ul>   |
| [Статья 6, пункт 8] | Обязывает Стороны должным образом учитывать в планах или программах результаты участия общественности                        |   |

|                       |  |  |
|-----------------------|--|--|
| Третье предложение    | Обязывает соответствующий государственный орган определять общественность, которая может принимать участие | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Цели Конвенции</li> </ul>   |
| Четвертое предложение | Участие общественности в разработке политики, связанной с окружающей средой                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• По возможности</li> <li>• Прилагать усилия в целях обеспечения</li> </ul> |

Хотя Конвенция не обязывает Стороны проводить оценки, тем не менее обязательной предпосылкой применения статьи 7 является наличие соответствующей правовой основы для рассмотрения экологических аспектов, планов, программ и политики (см. аналогичные рассуждения по статье 6 выше). Таким образом, одним из методов осуществления статьи 7 (см. вставку) является обеспечение надлежащих процедур участия общественности в контексте стратегической экологической оценки (СЭО). СЭО дает в руки государственных органов механизм включения соображений, связанных с экологическим воздействием планов, программ и политики в области развития. Поэтому данная оценка является одним из возможных методов осуществления, который можно было бы применить к обеим частям статьи 7 – положение, регламентирующее участие общественности в разработке планов и программ, и положение, касающееся участия общественности в разработке политики.

Обязательство, в соответствии с которым Стороны обеспечивают «должный учет результатов участия общественности», предполагает, что для учета экологических соображений в планах, программах и политике должна быть соответствующая правовая основа. В этом данный пункт аналогичен пункту 1 статьи 6, который предполагает наличие правовой основы для учета экологических соображений в процессе принятия решений и ее связь с процессом по типу ОВОС. Требование учитывать результаты участия общественности подтверждает необходимость создания соответствующей системы оценки замечаний, что можно сделать посредством разработки соответствующих национальных процедур СЭО.

В 1996 году Европейское сообщество приняло предложение по директиве Совета, касающейся оценки воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду (СОМ/96/0511 Final – SYN 96/0304) (предложение по СЭО)<sup>148</sup>. Предложение по СЭО имело целью обеспечить определение и оценку экологических последствий планов и программ до их принятия. Оно охватывало целый ряд государственных планов и программ в различных областях, таких, как транспорт, энергетика, отходы, водное хозяйство, промышленность, телекоммуникации, туризм, территориальное планирование городской и сельской местности и землепользование. В нем излагались процедуры, подлежащие выполнению, и содержание оценки. В предложение были также включены положения, предоставляющие общественности возможность выражать свое мнение и предусматривающие учет результатов участия общественности в ходе процедуры принятия планов и программ. В октябре 1998 года Европейский парламент завершил первое чтение предложения по СЭО. В феврале 1999 года Комиссия внесла в него изменения. Обсуждения на уровне Совета продолжались до конца 1999 года. ЕЭК ООН также обсуждала идею СЭО в качестве темы следующего многостороннего природоохранного соглашения под ее эгидой<sup>149</sup>.

### Стратегическая экологическая оценка

В Софийской инициативе, касающейся оценки воздействия на окружающую среду, «стратегическая экологическая оценка» (СЭО) описывается в качестве «процесса, который помогает правительствам оценить воздействие на окружающую среду планируемой политики, планов и программ в области развития. СЭО дает возможность директивным органам содействовать участию общественности в широком процессе разработки политики в области окружающей среды, определять и предсказывать совокупное воздействие широких государственных программ и принимать эту информацию во внимание на раннем этапе разработки политики»<sup>150</sup>. Она представляет собой механизм организации публичных прений по предлагаемым и альтернативным стратегиям, прогнозирования и оценки воздействия предлагаемых стратегий на окружающую среду и документального оформления выводов для использования во второстепенных процессах принятия решений. Основные особенности СЭО указаны ниже:

- СЭО имеет прямое отношение к включению экологических соображений в широкую секторальную политику на национальном уровне (особенно в области энергетики, транспорта, сельского хозяйства, лесного хозяйства, туризма и т.д.) и в региональных и местных планах развития (т.е. в планах землепользования, развития городов и т.д.).
- Введение в действие СЭО имеет отношение к осуществлению статьи 7 Орхусской конвенции.
- Многие страны Центральной и Восточной Европы и новые независимые государства уже разработали элементарные правовые основания для применения СЭО, и в этом плане могут быть достигнуты существенные улучшения посредством наращивания потенциала и оказания экспертной помощи специалистам по СЭО в ходе пробного применения этой системы. В регионе ЕЭК СЭО получила законодательное закрепление в Нидерландах, Финляндии, Дании, Чешской Республике, Словакии и Болгарии<sup>151</sup>. Многие другие страны – члены ЕЭК (такие, как Швеция и Соединенное Королевство) используют неофициальные системы СЭО.

Для обеспечения соблюдения обязательств, предусмотренных статьей 7, представителями общественности с использованием положений статьи 9, касающихся доступа к правосудию, необходима своего рода национальная «система применения» в соответствии с пунктом 2 статьи 9. Иными словами, Стороны должны провести законодательную работу по установлению гарантий в отношении прав, предусмотренных в этой статье. Если у Сторон уже есть такие гарантии, они должны быть сохранены в соответствии с принципами, содержащимися в пунктах 5 и 6 статьи 3. Если таких гарантий у них нет и если новые законодательные гарантии они не принимают, то тогда возможности обеспечения соблюдения обязательств, предусмотренных статьей 7, должны быть основаны на пункте 3 статьи 9, который предусматривает право граждан предъявлять иск в случае нарушений экологического права.

**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.**

### ***Понимание «планов и программ»***

Конвенция налагает на Стороны целый ряд обязательств, которые они должны соблюдать в отношении участия общественности в процессе разработки планов и программ, связанных 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. Связан ли данный конкретный план или программа с окружающей средой, должно устанавливаться с учетом косвенного определения «окружающей среды», содержащегося в определении «экологической информации» (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 рециркулирования отходов, а также комплексные стратегии, как, например, национальные и местные планы действий в области окружающей среды и планы действий по оздоровлению окружающей среды. Такие стратегии зачастую являются первым шагом на пути достижения целей защиты окружающей среды, после чего на основе этих стратегий разрабатываются соответствующие планы развития. Еще одним примером является система комплексного планирования в пределах речных бассейнов или с учетом других географических особенностей.

**Участие общественности в разработке планов: планы развития в государствах – членах ЕС и странах – кандидатах на присоединение**

Компонент участия общественности можно обнаружить в процессе разработки планов развития, предусматривающих выделение Европейским союзом финансовой помощи по линии структурных фондов ЕС. Правила Совета (ЕС) № 1260/1999 от 21 июня 1999 года, которыми были предусмотрены общие положения о структурных фондах, обязывают страны – кандидаты на присоединение представлять планы развития (анализ ситуации, подготовленный государством-членом, и приоритетные потребности для достижения целей структурных фондов, вместе со стратегией и приоритетными планами действий с указанием их конкретных целей и ориентировочных финансовых ресурсов, необходимых для их реализации), разработанные на «партнерских началах» между государственной администрацией и «социальными и экономическими» партнерами. Цели структурных фондов заключаются в следующем:

- содействие развитию и структурным преобразованиям регионов, которые отстают по своему уровню развития от других регионов,
- поддержка экономической и социальной конверсии районов, испытывающих структурные трудности,
- поддержка работы по адаптации и модернизации системы образования, подготовки кадров и политики и программ в области трудоустройства.

В некоторых странах «таких, как Ирландия, Соединенное Королевство» эти «партнерские соглашения» предусматривают публичный анализ проектов планов развития с помощью системы публичных 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 следят за разработкой планов развития.

Аналогичные положения применяются к фондам ЕС, предназначенным для использования на этапе, предшествующем присоединению (ФАРЕ и САПАРД). Одним из примеров является Чешская Республика, где используется система партнерства с участием НПО.

### ***Разработка положений, касающихся осуществления***

В Конвенции подчеркивается, что Стороны должны, как минимум, предусмотреть практические положения, регламентирующие участие общественности в разработке таких планов и программ. Это вписывается в общую цель Конвенции, которая состоит в том, что возможности участия общественности должны быть реальными и эффективными. Для иллюстрации существующих или возможных практических положений, например СЭО, в области транспорта и энергетики, которая проводится в Чешской Республике, можно использовать эффективные виды практики и модели.

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, однако в итоге было решено, что слово «другие» позволит Сторонам выполнить статью 7, предусмотрев правовые положения, касающиеся участия общественности. Аналогичное решение можно найти в пункте 1 статьи 3, в которой говорится об обязательстве Сторон принимать необходимые законодательные, регламентирующие и «другие» меры.

### ***Открытая и справедливая структура***

Указание на открытую и справедливую структуру подчеркивает тот факт, что общественность должна иметь возможность 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 системы. Статья 1 помогает уточнить цель этого положения. В ней говорится, что одна из целей Конвенции заключается в гарантии права на участие общественности в процессе принятия решений. Для гарантии этих прав необходимо создать открытую и справедливую систему 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.)

### ***Информирование общественности***

Это положение обязывает Стороны обеспечивать предоставление общественности необходимой информации. В этом отношении данное положение связано с пунктом 3 с) статьи 5, предусматривающим постепенное увеличение объема электронных баз данных о политике, планах и программах в области окружающей среды, и с пунктом 7 а) статьи 5, налагающим на Стороны обязательство публиковать фактическую информацию и ее анализ, которые могут способствовать разработке существенных предложений по вопросам экологической политики. Это, естественно, включает обязательство информировать общественность в целом и может также предполагать конкретное уведомление заинтересованных лиц и организаций, например по постоянному списку.

В Венгрии и Польше информация о таких планах и программах предоставляется любому, кто проявляет к ней интерес<sup>152</sup>. Информацию, которая нужна для участия общественности, можно определить по другим положениям Конвенции, в частности по статье 6.

### **В рамках этой структуры применяются пункты 3, 4 и 8 статьи 6.**

При применении пунктов 3, 2 (инкорпорированного через посредство пункта 3 статьи 6), 4 и 8 статьи 6 к процедурам, предусмотренным статьей 7, необходимо принимать во внимание иной характер процедур, предусмотренных в указанной статье 7. Пункт 3 статьи 6 и пункт 2, который инкорпорирован в этой статье через посредство пункта 3, касается информирования общественности на самом начальном этапе процесса, о некоторых присущих ему элементах,

которые будут способствовать эффективному участию. Пункт 4 статьи 6 обязывает Стороны обеспечивать участие общественности на самом начальном этапе процесса. Пункт 8 статьи 6 обязывает Стороны обеспечивать «должный учет» результатов участия общественности в принятых решениях.

Некоторые пункты статьи 6 специально исключены из сферы этого применения. Пункты 1, 10 и 11 конкретно относятся к процессу принятия решений 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 круги, которые имеются в виду в статье 6 и которые были обособлены в отдельную категорию («заинтересованная общественность»).

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.

Пункт 7 статьи 6, в котором говорится о возможности высказывать замечания, можно было бы вполне включить в статью 7. То, что он туда не включен, говорит о том, что Стороны желают обеспечить некоторую гибкость в 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, тем не менее здесь речь идет скорее о логическом следствии или эффективной практике, нежели об обязательстве, вытекающем из 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. В нем Конвенция закрепляет процедуры обжалования лицами, интересы которых ущемлены решениями, действиями или бездействием, предусмотренными в статье 6 или «других соответствующих положениях» Конвенции. Однако для того, чтобы воспользоваться пунктом 2 статьи 9, физическое лицо должно обладать определенной процессуальной правоспособностью, предусмотренной этой статьей, включая необходимость быть представителем «заинтересованной общественности» в соответствии с определением пункта 5 статьи 2.

Слова «в рамках этой структуры» относятся к указанной ранее открытой и справедливой структуре участия общественности, предусмотренной в предыдущем предложении. Скрытый



смысл здесь заключается в том, что элементами такой системы являются пункты 3, 4 и 8 статьи 6.

**Соответствующий государственный орган с учетом целей настоящей Конвенции определяет круги общественности, которые могут принимать участие в этом процессе.**

Это предложение является результатом компромисса, достигнутого в ходе разработки текста, что может привести в какой-то мере к неправильному пониманию его смысла. Как представляется, оно вводит концепцию, в соответствии с которой «соответствующие круги общественности, которые могут принимать участие» в процедуре по типу статьи 7, могут представлять собой соответствующий слой «общественности», определенный в статье 2. Однако для определения общественности в статье 2 используется собирательный образ «любое лицо». Это собирательный образ «любого лица» применяется в первом предложении статьи 7, касающемся обязательства предоставлять общественности необходимую информацию, с тем чтобы она могла участвовать в разработке планов и программ, относящихся к окружающей среде. Поскольку в этом предложении предусматривается общее уведомление и, следовательно, никаких ограничений в отношении общественности, которую надо информировать, нет, можно ожидать, что некоторые представители общественности, которые в результате этого уведомления узнают о процессе, выразят заинтересованность в участии. То есть, они могут участвовать в дополнение к тем предполагаемым представителям групп, имеющих особый интерес, которые традиционно включаются в эти процессы.

С учетом такого толкования ссылка в этом предложении на цели Конвенции дает соответствующим государственным органам некоторые указания относительно того, как определять круги общественности, которые «могут» участвовать. В частности, некоторые из положений преамбулы, в которых излагаются цели, задачи и польза участия общественности, указывают на то, что государственные органы должны либерально подходить к включению заинтересованных представителей общественности в процессы. Например, 7-11, 13, 16, 17 и 21-й пункты преамбулы могут в какой-то мере ориентировать государственные органы в том, как определять лиц, у которых есть «признанная заинтересованность» в участии. В этом контексте следует считать, что НПО, содействующие охране окружающей среды, как раз и есть те субъекты, которые имеют такую признанную заинтересованность.

Поэтому самое разумное толкование этого положения заключается в том, что Конвенция возлагает *ответственность* на государственный орган, который должен принимать меры к тому, чтобы определить заинтересованных представителей общественности, и, по возможности, принять эту заинтересованность должным образом во внимание, не будучи, тем не менее, связанным обязательством соглашаться с любым проявлением такой заинтересованности. В любом случае система определения ответственности должна быть открытой и понятной.

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. Стороны обязаны, как минимум, проводить работу по определению заинтересованных кругов общественности и по обеспечению открытости и доступности системы участия общественности. К числу вопросов, которые должны быть отрегулированы в законодательном порядке, относятся нормы, которые необходимо применять в целях определения тех кругов общественности, на которые должны попытаться выйти государственные органы, и процедур, которые позволяют представителям общественности выражать свою заинтересованность. В этой связи могут быть полезными обычные 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.

**По возможности, каждая Сторона прилагает усилия для обеспечения общественности возможностей для участия в разработке политики, связанной с окружающей средой.**

Определение понятия «политика» в Конвенции отсутствует. Политика может определяться как «принцип, план или курс действия»<sup>153</sup>. 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, а равно правовые системы, действие которых простирается за пределы того конечного района, в котором они были разработаны.

#### **Участие общественности в разработке политики**

Ярким и показательным примером участия общественности в разработке экологической политики является министерство обороны Нидерландов. Следует отметить, что разработка такой политики законом не предусматривается. Это было сделано по инициативе самого министерства. По мнению министерства, разработка этой политики – его долг, поскольку он должен осуществлять возложенные на него функции в соответствии с национальной экологической политикой Нидерландов. Помимо само собой разумеющихся консультаций с соответствующими службами вооруженных сил и соответствующими министерствами, такими, как министерство окружающей среды и министерство охраны природы, министерство обороны также связалось с НПО и экологическими группами действий, предложив им высказать свои замечания по проекту политики<sup>154</sup>.

Это положение можно также рассматривать в свете пункта 7 статьи 3, в котором содержится обязательство содействовать достижению целей Конвенции в рамках международных процессов и органов.



## Статья 8

### ***УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПОДГОТОВКЕ НОРМАТИВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ, ИМЕЮЩИХ НЕПОСРЕДСТВЕННУЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ СИЛУ, И/ИЛИ ОБЩЕПРИМЕНИМЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ 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. 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 желали устанавливать какие-либо конкретные требования для парламентов, считая это прерогативой законодательной ветви.

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. Обеспечение представителями общественности соблюдения этих обязательств с использованием положений статьи 9, касающихся доступа к правосудию, предусматривает необходимость создания своего рода национальной «системы применения» в соответствии с пунктом 2 статьи 9. Национальная «система применения» означает, что Стороны должны принять законодательные меры, обеспечивающие гарантию прав, предусмотренных в этой статье.

Если Стороны обладают такой системой гарантий, то она должна поддерживаться в соответствии с пунктами 5 и 6 статьи 3.

В статье 8 рассматривается участие общественности в конкретной области процесса принятия решений: в подготовке нормативных положений государственными органами. Значительная часть функций государственных органов заключается в разработке конкретных решений на основе конкретных фактов и обстоятельств. Другая же значительная часть этих функций заключается в разработке и проведении в жизнь общеприменимых правил. Здесь термин «правила» используется в самом широком смысле и может включать указы, положения, постановления, инструкции, нормативные распоряжения, стандарты и правила. Он также

включает участие государственных органов в законодательном процессе до момента передачи разработанных исполнительной властью 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.

| <u>Положение</u>   | <u>Обязательство</u>   | <u>Руководство по осуществлению</u>   |
|--------------------|--|---|
| Первое предложение | Обязывает Стороны содействовать участию общественности в разработке законов и правил государственными органами | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Максимальные усилия</li> <li>• Открытые возможности</li> <li>• Возможное существенное воздействие на окружающую среду</li> </ul> |
| Второе предложение | Определяет элементы процедуры участия общественности   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Достаточные сроки</li> <li>• Публикация проектов</li> <li>• Возможность представления замечаний</li> </ul>                       |
| Третье предложение | Обязывает Стороны обеспечивать учет результатов участия общественности   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• «В максимально возможной степени»</li> </ul>   |

**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 распоряжения, стандарты и правила. Эти средства выполнения своих обязанностей государственными органами отличаются от функций принятия решений, предусмотренных статьей 6, в том плане, что они дают общую ориентацию, применимую 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 смыслу статьи 7, в том плане, что они сводятся в итоге к разработке четких норм поведения.

Статья 8 также предусматривает участие государственных органов в законодательном процессе до момента передачи проектов, разработанных исполнительной ветвью, 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**

В многих странах ЕЭК государственные органы играют важную роль в разработке законодательных актов, которые впоследствии передаются на рассмотрение законодательной ветви власти.

Поскольку законодательные органы – это те 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 на рассмотрение парламента или другого законодательного органа, участие общественности – до тех пор, пока проекты находятся в компетенции 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 скорейшее 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 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 два базовых принципа, которые закреплены в предыдущих положениях. Например, ссылка на «эффективность» участия общественности, 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, правил и

нормативных актов. Понятие «существенное воздействие» 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 нормативных актов. Типичным примером в этом случае является закон Венгрии XI о законодательстве 1987 года. Этот закон дает НПО и профессиональным ассоциациям возможность высказывать свое мнение по законопроектам, разработанным правительством, и проектам распоряжений министерств и других государственных ведомств<sup>155</sup>.

**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 таких случаях. Они создают первоначальную процедурную основу участия общественности, включая сроки, уведомление и возможность представления замечаний.

**а) устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия;**

Хотя сроки не уточняются, тем не менее Конвенция предусматривает, что государственные органы должны планировать участие общественности, устанавливая по своему усмотрению такие сроки, которые являются «достаточными» для эффективного участия. Это позволяет общественности понять возможности своего участия и внести максимальный вклад. Указанный выше закон Венгрии, в котором хотя и не устанавливаются строгие сроки, все же закрепляет некоторые принципы их установления. Он предусматривает, что крайний срок представления мнений по проектам устанавливается с учетом следующих четырех факторов:

- лицо, высказывающее свое мнение, должно иметь возможность должным образом его обосновать,
- мнение должно быть таким, чтобы его можно было учесть в работе по проекту,
- масштабы проекта и
- тип организации, выражающей свое мнение<sup>156</sup>.

**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, таких, как федеральный регистр в Соединенных Штатах, и в других публикациях в Европе (см. вставку) (см. также комментарий к пункту 2 статьи 6). Такой механизм зачастую является полезным

средством уведомления общественности и обеспечивает целый ряд преимуществ. Во-первых, его уже можно институционально оформить, укомплектовав соответствующим штатом и обеспечив другими ресурсами (в большинстве стран ЕЭК такая публикация уже издается). Во-вторых, он может служить многим другим государственным целям, связанным с информацией, помимо тех, которые предусматриваются этим положением. Наконец, стандартизованный вариант издания, содержащего такую информацию, 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 конкретных запросов в адрес государственных органов на ее получение.

### **Механизм публикации проектов правил**

Процесс разработки нормативных актов органами управления в Соединенных Штатах регулируется положениями закона об административных процедурах (ЗАП), 5 U.S.C. 500-596. Одно из его положений предписывает правительственным ведомствам заблаговременно уведомлять общественность в целом о любых предлагаемых новых правилах или изменениях к существующим правилам<sup>157</sup>. Это делается путем публикации предлагаемых новых правил в федеральном регистре. Федеральный регистр представляет собой официальное ежедневное издание, в котором публикуются правила, проекты правил и уведомления федеральных ведомств и организаций, а также распоряжения, имеющие исполнительную силу, и другие документы за подписью президента. Это издание может получить любой желающий в общественных библиотеках на территории Соединенных Штатов или по индивидуальной подписке.

Наряду с уведомлением о проекте новых правил, это агентство должно также предложить общественности высказать свои замечания и дать информацию о том, как эти замечания можно представить. После этого общественности дается время на анализ предложенных изменений и подготовки замечаний. По истечении установленного законом срока, продолжительностью минимум 30 дней, государственное ведомство должно проанализировать полученные замечания до издания окончательных правил<sup>158</sup>.

Министры окружающей среды некоторых стран, например Чешской Республики, Венгрии, Украины и Соединенного Королевства, уже разработали практику обнародования законопроектов по электронным сетям, используя для этого иногда свои собственные сети и иногда пользуясь помощью, оказываемой по инициативе НПО. Например, министерство окружающей среды Венгрии использует как свой собственный электронный список рассылки в адрес заинтересованных НПО, так и существующую электронную сеть НПО («зеленый паук»), которая объединяет более 200 НПО в стране.



**с) общественности предоставляется возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.**

Многие страны ЕЭК ООН уже ввели в действие политику, в соответствии с которой государственные органы должны в обычном порядке 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 природоохранных НПО<sup>160</sup>.

Этим положением признается наличие эффективной практики, которая сложилась в регионе ЕЭК. Оно не уточняет, каким образом общественность может быть вовлечена в эту работу, оставляя это на усмотрение каждой Стороны. Из этого положения косвенно следует, что законодательные органы несут конечную ответственность за результаты процесса разработки законов и других нормативных актов и что в этой связи им надо создавать определенные благоприятные условия.

Таким образом, у государственных органов есть вариант ознакомиться с замечаниями общественности через посредство механизма, который в Конвенции называется «представительные консультативные органы». Этот термин включает в себе несколько важных идей. Первая состоит в том, что такие органы создаются не для того, чтобы оказывать специализированную помощь на самостоятельной основе, а делать это только в той степени, в какой они представляют заинтересованные или затрагиваемые круги общественности или общественность в целом. Естественно, 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 гласности и открытости. Здесь можно провести аналогию с «открытой и справедливой структурой», о которой часто говорится в Конвенции. Далее государственные органы должны – и это соответствует их интересам – контролировать и оценивать степень, в которой представительные органы выполняют эти требования, с целью обеспечить максимальный вклад общественности в этот процесс.

**Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.**

Хотя Конвенция ни придает обязательный характер конкретным аспектам участия общественности в подготовке нормативных актов, тем не менее Стороны должны обеспечивать, чтобы результаты участия общественности учитывались в максимально возможной степени. Как говорилось выше в комментарии к пункту 8 статьи 6, это положение возлагает на государственные органы относительно большую ответственность по учету замечаний общественности в процессах, осуществляемых согласно статье 8.

Хотя прямые права и интересы конкретных представителей общественности в данном случае могут быть затронуты не в такой степени, как в процессе, предусмотренном в статье 6, уместность вовлечения общественности в разработку законов должна, тем не менее,

регулировать положением, предусматривающим реализацию на практике замечаний общественности «в максимально возможной степени». С практической точки зрения в окончательном документе, содержащем какое-либо законодательство или правило, должно разъясняться, 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 государственным органам в выполнении их функций по координации вклада общественности. Поэтому в ходе подготовки окончательных документов, связанных с данным законодательством или правилом, государственный орган, который отвечает за участие общественности, должен надлежащим образом и четко информировать другие органы, вовлеченные в этот процесс, с тем чтобы дать им полную картину участия общественности. Кроме того, окончательный документ должен показывать, что в достижении конечного результата есть заслуга и общественности.

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. Реальные условия разработки нормативных актов могут не дать возможности провести такой анализ процесса принятия решений, который может понадобиться для оспаривания результатов данного процесса по соображениям, связанным с участием общественности по существу вопроса.

## **ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ III: ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ**

Статья 9 содержит положения, касающиеся третьего «столпа» или основного элемента Конвенции, который касается доступа к правосудию. В соответствии с Конвенцией, «доступ к правосудию» означает, что представители общественности располагают правовыми механизмами, которые могут быть ими использованы для пересмотра возможных нарушений положений Конвенции, регламентирующих доступ к информации и участие общественности, а также внутреннего экологического права.

### ***Цели основного элемента, касающегося доступа к правосудию***

Логический смысл основного элемента Конвенции, каковым является доступ к правосудию, – укрепить доступ к экологической информации, процесс принятия решений по вопросам, касающимся экологической среды, и систему осуществления и обеспечения исполнения посредством предоставления гражданам возможности прибегнуть к силе закона. Доступ к правосудию в какой-то мере выравнивает правила игры и помогает обеспечить последовательное и эффективное осуществление положений Конвенции, регламентирующих доступ к информации и участие общественности. Кроме того, 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. Например, граждане и НПО зачастую не имеют правового статуса для того, чтобы опротестовать в законодательном порядке нарушение их прав или обеспечить соблюдение закона. В некоторых странах органы, облеченные судебными функциями, не имеют полномочий вынести судебное запрещение и обеспечить исполнение своих решений. Эти и другие препятствия ограничивают возможности представителей общественности требовать защиты, если правительство или частный сектор не соблюдают Конвенцию или национальное экологическое законодательство. Положения статьи 9, регламентирующие доступ к правосудию, имеют целью урегулировать эти вопросы.

### ***Что означает доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией?***

Доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией означает, что общественность может обратиться в суд или другой независимый и беспристрастный орган по разбору жалоб с просьбой рассмотреть случаи возможных нарушений Конвенции. Положения Конвенции, касающиеся доступа к информации и участия общественности, являются источником некоторых прав и обязательств. Положения, касающиеся доступа к правосудию, устанавливают, что обеспечить соблюдение Конвенции могут не только Стороны, но и отдельные лица и НПО, выступающие в качестве представителей общественности.

Доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией применяется прежде всего к положениям статьи 4, регламентирующим доступ к информации, и к положениям статьи 6, регламентирующим участие общественности в процессе принятия решений. Однако он может

также применяться и к «другим соответствующим положениям». Вопрос о том, как может быть истолкована сфера применения положений, регламентирующих доступ к правосудию, вне сферы применения статей 4 и 6, анализируется ниже. Положения, касающиеся доступа к правосудию, также применяются к представителям общественности, требующим пересмотра решений, принятых в нарушение внутреннего экологического законодательства. Стороны обладают определенной гибкостью в том, как осуществлять это требование, однако содержащееся в этой статье общее обязательство позволяет общественности оспаривать «действия и бездействие» со стороны как частных лиц, так и государственных органов.

Положения, регламентирующие доступ к правосудию, обеспечивают определенную процессуальную правоспособность, позволяющую отдельным лицам или НПО обращаться в суды или иные органы по рассмотрению. Конвенция предусматривает несколько иной принцип определения процессуальной правоспособности в зависимости от вида требуемого рассмотрения.

В Конвенции устанавливаются некоторые требования в отношении процедур доступа к правосудию. Они должны быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами. Они должны также обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты и осуществляться независимыми и беспристрастными органами. Кроме того, Конвенция предусматривает распространение информации о процедурах доступа к правосудию и поощряет создание механизмов оказания помощи в целях устранения или снижения финансовых или иных препятствий.

### ***Реализация на практике доступа к правосудию***

В нижеследующей таблице содержатся основные элементы статьи 9, касающейся доступа к правосудию. Она дает своего рода обзор обязательств, которые будут подробно рассмотрены в следующих разделах. Конвенция налагает на Стороны и государственные органы различные по степени строгости обязательства. В большинстве случаев схема обязательств по Конвенции следует четкому общему принципу в сочетании с более гибкими требованиями и указаниями по осуществлению, которые обеспечивают Стороне или государственному органу еще большую степень гибкости. Эти обязательства, имеющие различную степень строгости, будут проанализированы более подробно. Данная таблица охватывает общие обязательства и содержит некоторый анализ способов (помимо требований Конвенции), с помощью которых Стороны могли бы их выполнять.

| <b>Статья 9</b> | <b>Общие требования</b>   | <b>Руководство по осуществлению</b>   |
|-----------------|---|---|
|                 | Система, предусматривающая рассмотрение решений государственного органа на основе статей 4 и 6 и других соответствующих положений | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечить наличие независимых и беспристрастных органов по рассмотрению, включая суды</li> <li>• Разработать четкие правила, касающиеся статуса отдельных лиц и НПО в связи с доступом к механизмам рассмотрения судебными и иными</li> </ul> |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p>Система, предусматривающая доступ граждан к механизмам рассмотрения в порядке оспаривания нарушений внутреннего экологического законодательства</p> | <p>органами в случае нарушения положений Конвенции и внутреннего экологического законодательства</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработать адекватные меры защиты, такие, как судебное запрещение</li> <li>• Создать механизмы предоставления общественности информации о процедурах доступа к правосудию</li> <li>• Разработать механизмы помощи общественности в обеспечении доступа к процедурам рассмотрения</li> </ul> |
|--|--|--|

## Статья 9

### *ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ*

Статья 9 предписывает соответствующий механизм обеспечения прав, предоставленных в других основных разделах 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 и руководящих принципов, закрепленных в самой Конвенции.

| <b>Положение</b>  | <b>Обязательство</b>  | <b>Элементы осуществления</b>   |
|-------------------|---|---|
| Статья 9, пункт 1 | Предусматривает процедуры рассмотрения, касающиеся просьб о доступе к информации на основании статьи 4  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом</li><li>• Дополнительная быстрая и недорогостоящая процедура пересмотра или рассмотрения</li><li>• Требования к процессуальной правоспособности</li><li>• Окончательные решения, имеющие обязательный характер</li><li>• Указание причин принятого решения в письменном виде</li></ul> |
| Статья 9, пункт 2 | Предусматривает процедуры рассмотрения, связанные с участием общественности в соответствии со статьей 6 и другими соответствующими положениями Конвенции                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом</li><li>• Возможность процедуры предварительного рассмотрения в административном органе</li><li>• Обычные требования</li></ul>   |
| Статья 9, пункт 3 | Предусматривает процедуры рассмотрения общественностью действий или бездействия частных лиц и государственных органов в связи с национальным законодательством в области окружающей среды | <ul style="list-style-type: none"><li>• Процедуры административного рассмотрения</li><li>• Процедуры судебного рассмотрения</li></ul>   |
| Статья 9, пункт 4 | Минимальные нормы, применимые к процедурам доступа к правосудию, решениям и средствам правовой защиты   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая судебное запрещение</li><li>• Справедливость</li><li>• Беспристрастность</li><li>• Своевременность</li></ul>   |

|                   |   |   |
|-------------------|---|---|
|                   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Недопущение недопустимо высоких затрат</li> <li>• Протоколирование решений в письменной форме</li> <li>• Общедоступные решения</li> </ul>  |
| Статья 9, пункт 5 | Обязывает Стороны содействовать эффективному доступу к правосудию | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Информация о доступе к процедурам административного и судебного рассмотрения</li> <li>• Соответствующие механизмы помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию</li> </ul> |

**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 рассмотрения решений, принятых в соответствии со статьей 4, касающейся доступа к экологической информации. Пункт 1 обязывает Стороны обеспечить доступ к процедуре рассмотрения любому лицу, которое считает, что его просьба о доступе к информации неадекватно рассмотрена в соответствии со статьей 4. Стороны должны выполнять это обязательство «в рамках своего национального законодательства». Каждая Сторона располагает весьма различными системами рассмотрения и, в соответствии с Конвенцией, обладает определенной гибкостью при осуществлении обязательств по Конвенции, закрепленных в пункте 1, в рамках этих систем.

### ***Что дает возможность ввести в действие процедуру рассмотрения?***

Стороны должны 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. Кроме того, Стороны должны обеспечивать доступ к процедуре в тех случаях, когда податель просьбы считает, что полученный им ответ неадекватен, или когда он полагает, что к его просьбе был проявлен подход, не соответствующий положениям статьи 4. Совершенно ясно, что 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 (пункт 1 b) 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 рассмотрения, в ходе которой могут быть проанализированы эти положения и любые другие аспекты просьбы о предоставлении доступа к информации и соответствующего ответа на основании статьи 4.

### ***Кто может требовать рассмотрения? – вопрос процессуальной правоспособности***

Согласно пункту 1 статьи 9, «любое лицо», которое запросило информацию, имеет право воспользоваться процедурами рассмотрения и обладает «процессуальной правоспособностью», позволяющей ему оспорить решения, принятые в соответствии со статьей 4.

Это соответствует редакции статьи 4, которая разрешает любому представителю общественности запрашивать информацию, и пункта 4 статьи 2, в котором содержится определение «общественности» в качестве физических или юридических лиц и их ассоциаций, организаций или групп. Кроме того, пункт 9 статьи 3 обязывает государственные органы обеспечивать доступ к информации и к правосудию даже гражданам или жителям других стран и предписывает обеспечивать такой доступ организациям, даже если их центр деятельности расположен 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». Концепция «независимого и беспристрастного органа» хорошо разработана в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод. «Независимые и беспристрастные» органы не обязательно должны быть судами, но они должны 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 деятельности.



Некоторые страны решили создать специальный, независимый и беспристрастный орган для рассмотрения дел, связанных с доступом к информации. Например, в 1978 году Франция учредила Комиссию по доступу к административным документам (КАДА)<sup>161</sup>. КАДА является независимым административным органом, сотрудники которого набираются из исполнительных, судебных и законодательных органов. Лицо, которому было отказано в просьбе на доступ к информации, может передать этот вопрос в КАДА. Прежде чем подать жалобу в административный суд, дело должно быть рассмотрено в КАДА. Решения КАДА носят рекомендательный характер и могут быть обжалованы в суде, который выносит окончательное решение, подлежащее обязательному исполнению, – еще одно требование пункта 1 статьи 9. Для того чтобы удовлетворять требованиям Конвенции, такие органы должны быть учреждены на основании закона.

### **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 зависимости от того, как построено управление омбудсмена и как оно вписывается в национальную систему рассмотрения, оно может удовлетворять критериям статьи 9 полностью или не совсем.

Функция омбудсмена возникла в Северных странах в качестве учреждения, которое должно следить за тем, чтобы государственные органы не допускали несправедливости в отношении отдельных граждан. С тех пор этот механизм получил широкое распространение как в Западной, так и в Восточной Европе. В Северных странах омбудсмен действует от имени парламента, хотя он не относится ни к одной ветви власти. В юрисдикцию омбудсмена входит рассмотрение всех аспектов деятельности государственной администрации в целях обеспечения «надлежащего осуществления административных функций». Многие жалобы, переданные на рассмотрение омбудсмену, касаются доступа к информации. В ходе переговоров по Конвенции Дания, Финляндия, Норвегия и Швеция сделали заявление в порядке толкования института омбудсмена в контексте статьи 9, утверждая, что он соответствует требованиям Конвенции с практической точки зрения, хотя он не обладает юридическим правом на пересмотр каких бы то ни было процедур, не принимает имеющих обязательную силу решений и не выносит судебных запретов<sup>162</sup>. Кроме того, у омбудсмена нет строгих правил, регламентирующих его процессуальную правоспособность, которая дает ему право подать жалобу. Однако, когда какое-либо лицо не добилось искомого результата с помощью омбудсмена, в некоторых странах оно все еще может передать дело на рассмотрение в суд в порядке, установленном Конвенцией.

### ***Альтернативы рассмотрению в суде***

Пункт 1 статьи 9 также обязывает Стороны обеспечивать общественности доступ к более оперативным и менее дорогостоящим процедурам рассмотрения, чем процедуры рассмотрения в суде. Подача жалобы в суд может занимать много времени и быть сопряжена со значительными расходами, в то время как доступ к информации зачастую нужен быстрый. У многих подателей может не быть финансовых средств на покрытие судебных издержек, и, к тому же, задержки и расходы на осуществление судебных процедур могут помешать эффективному доступу к информации.

Конвенция обязывает Стороны, суды которых компетентны рассматривать споры, касающиеся доступа к информации, предусмотреть создание «быстрой» и «требующей в минимальном объеме оплаты» альтернативной системы рассмотрения. Под «быстрой» подразумевается «эффективной и оперативной». Обязательства обеспечить процедуру, не требующую оплаты или требующую такой оплаты в минимальном объеме, означает дать возможность воспользоваться ею любому представителю общественности. Такие процессы рассмотрения могут принимать различные формы, включая повторное рассмотрение государственным органом или рассмотрение независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом. «Повторное рассмотрение» означает, что тот же орган, который принял решение, пересматривает его еще раз с целью обеспечить большую точность.

#### **Альтернативы: повторное рассмотрение и административное рассмотрение**

В большинстве стран ЕЭК действуют те или иные виды общих процедур административного пересмотра или обжалования решений 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.

Например, в Польше бесплатное и оперативное рассмотрение может быть осуществлено вышестоящим административным органом, которому подотчетен государственный орган, принявший первоначальное решение<sup>163</sup>. Закон этой страны 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 занимать до года, прежде чем будет вынесено окончательное решение.

Страны, в которых нет процедуры обжалования решений, принятых по запросам на получение информации, в административном порядке, должны предусмотреть оперативные и недорогостоящие процедуры повторного рассмотрения государственным органом. Например, в Нидерландах в случае обжалования решения, отказывающего в доступе к информации, заявитель обязан направить уведомление о своем несогласии с принятым решением, в тот же административный орган, который это решение принял<sup>164</sup>. Если административный орган

подтверждает свой отказ в предоставлении доступа к запрашиваемой информации, жалоба подается непосредственно в суд.

### ***Окончательное решение носит обязательный характер***

В соответствии с Конвенцией, окончательные решения, предусмотренные в пункте 1 статьи 9, имеют для государственного органа обязательную силу. Конвенция не требует, чтобы обязательную силу имело каждое решение, предусмотренное в пункте 1, – обязательную силу должны иметь лишь окончательные решения. Таким образом, различные механизмы и процедуры 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. Таким образом, в дополнение к рекомендательным процессам, Стороны должны обеспечить возможность вынесения окончательного решения, имеющего обязательную силу.

Например, во Франции решения КАДА, о которой говорилось выше, носят рекомендательный характер. Однако, если по получении ее заключения государственные органы открыто или молчаливо подтверждают свой отказ в предоставлении запрашиваемой информации, пострадавший может подать жалобу в административный суд. Административный суд должен вынести окончательное решение, имеющее обязательную силу, в шестимесячный срок.

Наконец, по меньшей мере в тех случаях, в которых отказ в доступе к правосудию подпадает под действие настоящего пункта, причины такого отказа должны быть изложены в письменной форме. Выбранная формулировка, судя по всему, 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,**

**а) проявляющие достаточную заинтересованность, или в качестве альтернативного варианта,**

**б) считающие, что произошло нарушение того или иного права, когда это обусловлено 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 оспаривать законность 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.**

**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 б) выше такая организация также имеет право заявлять о нарушении своих прав.**

#### ***Что может пересматриваться***

Пункт 2 предусматривает доступ к правосудию с помощью системы официального рассмотрения вопросов, относящихся к участию общественности 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 применять процедуры рассмотрения к другим положениям Конвенции, предусмотрев в этих случаях в своем национальном законодательстве соответствующие положения. 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». Эти положения закладывают основу многих обязательств, изложенных в статье 6 и относящихся к ее осуществлению. Аналогичным образом, положения статьи 7 об участии общественности, касающиеся планов, программ и политики в области окружающей среды (в особенности включенные в нее положения статьи 6) и положения статьи 8 об участии общественности в процессе разработки нормативных актов, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил описывают дополнительные процедуры, которые предполагают необходимость участия общественности. Согласно пункту 2 статьи 9, может пересматриваться осуществление и этих процедур. Однако здесь следует отметить, что эти положения, как правило, не относятся к «заинтересованной общественности». Поэтому, применяя пункт 2 статьи 9 к другим положениям Конвенции, Стороны должны найти определение заинтересованной общественности именно в этих случаях. Наконец, рассмотрение соблюдения любых положений Конвенции в соответствии с данным пунктом не исключает возможности применения пункта 3 статьи 9.

#### ***Что может явиться причиной введения в действие процедур рассмотрения?***

Представители общественности имеют право оспаривать законность решений с правовой и процессуальной точки зрения. Заинтересованная общественность, по смыслу настоящего пункта, может оспорить решение, действия или бездействие, если было произведено нарушение закона по существу (законность с правовой точки зрения), или если государственный орган нарушил предусмотренные законом процедуры (законность с процессуальной точки зрения).

Эти положения распространяются и на смешанные вопросы, такие, как неспособность принять должным образом во внимание высказанные замечания.

В соответствии с этой статьей, Стороны должны обеспечить, чтобы представители заинтересованной общественности, по смыслу этого пункта, могли добиться рассмотрения «решений, действий или бездействия». Во-первых, решение или действие государственного органа, например решение ограничить число участников в публичном слушании, или проведение публичного слушания на слишком позднем этапе процесса, также может быть предметом рассмотрения. Кроме того, процедура рассмотрения может быть введена в действие в том случае, если правительство не принимает меры или решения, предусмотренные Конвенцией, например, если оно не проводит вообще публичные слушания или если не направляет уведомление некоторым лицам. Эти решения не обязательно должны быть окончательными. Однако все это необходимо рассматривать в контексте последнего предложения пункта 1 статьи 9, касающегося исчерпания средств административной защиты.

### ***Кто может требовать рассмотрения? – вопрос процессуальной правоспособности***

Конвенция устанавливает, что правоспособностью использовать процедуры рассмотрения в случаях, относящихся к участию общественности, обладают, как минимум, представители «заинтересованной общественности». Заинтересованная общественность определяется в пункте 5 статьи 2 как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе». (См. комментарий к пункту 5 статьи 2.) Однако положения статьи 6 применяются как к «общественности», так и к «заинтересованной общественности» (пункты 7 и 9). Это соответствует целям Конвенции, в соответствии с которыми представитель общественности, который фактически участвует в слушании в соответствии с пунктом 7 статьи 6, приобретает тем самым статус представителя заинтересованной общественности. Это логически подтверждается тем фактом, что в соответствии с пунктом 8 статьи 6 государственный орган обязан полностью принять во внимание результаты участия общественности.

Согласно пункту 2 статьи 9, общественность должна иметь «достаточную заинтересованность» в рассматриваемом вопросе или считать, что было нарушено то или иное право. Эти два обязательства, закрепленные в пункте 2 а) и b) статьи 9, представляют собой два способа, позволяющие добиться одного и того же результата в рамках различных правовых систем, которые должны быть созданы в различных Странах. Эти два требования можно рассматривать вместе с последующими положениями, в которых более подробно трактуется «достаточная заинтересованность» и нарушение того или иного права.

В пункте 2 а) Конвенции поднимается вопрос о том, какие представители заинтересованной общественности проявляют достаточную заинтересованность. Что касается НПО, которые подпадают под определение «заинтересованной общественности», то ответ на этот вопрос заключается в самой Конвенции. Она четко предусматривает, что НПО, удовлетворяющая требованиям пункта 5 статьи 2, автоматически проявляет «достаточную

заинтересованность». Однако, что касается других лиц, в частности отдельных граждан, то Конвенция допускает определение достаточной заинтересованности на основании положений национального законодательства и в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию. В этом случае термин «на основании положений национального законодательства» означает, что Стороны скорее всего найдут иные пути определения «достаточной заинтересованности» в зависимости от ограничений, которые могут существовать в их национальном административном праве или экологическом законодательстве. Однако дополнительное требование о том, что наличие «достаточной заинтересованности» должно определяться «в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей Конвенции» означает, что Стороны должны толковать применение положений своего национального законодательства в свете общих обязательств по Конвенции, закрепленных в статьях 1, 3 и 9.

Пункт 2 b) был сформулирован таким образом в интересах тех стран, правовая система которых предусматривает, что данное лицо может приобрести процессуальную правоспособность только в том случае, если его права нарушены. Исходя из этой цели данного положения можно говорить, что Сторонам отнюдь не предлагается вводить такое фундаментальное правовое требование там, где его нет, тем более что это в любом случае противоречило бы пункту 6 статьи 3. В тех Странах, где это уже предусмотрено в правовой системе, эту правоспособность приобретают как отдельные лица, так и НПО. Однако Стороны должны предусматривать, как минимум, что у НПО есть права, которые могут быть нарушены. Что касается закрепленной в Конвенции цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию, то здесь потребуется значительно изменить подход к НПО в тех странах, в которых они ранее не обладали правоспособностью в таких случаях, поскольку они не могли претендовать на то, что было нарушено то или иное право.

#### **Понимание «достаточной заинтересованности»**

Когда в национальном законодательстве используется концепция «достаточная заинтересованность», она проверяется скорее на здравый смысл, нежели на правовую или экономическую заинтересованность. Например, законом Соединенного Королевства о Верховном суде 1981 года в требования, касающиеся процессуальной правоспособности, были внесены изменения, в соответствии с которыми любое лицо, которое проявляет «достаточную заинтересованность», может возбудить иск<sup>165</sup>. В решении, принятом в 1994 году по иску, поданному одной из НПО в порядке протеста против выдачи лицензии на строительство атомной электростанции, Высший суд Великобритании подтвердил статус этой организации на основании вышеупомянутого закона о Верховном суде. Суд заключил, что в связи с длительным опытом работы этой организации в области окружающей среды, у нее есть (подлинная заинтересованность) в вопросах, поднятых в предложенной лицензии, и что этой подлинной заинтересованности достаточно для оспаривания законности этой лицензии. Эти выводы применяются как к отдельным лицам, так и к организациям, распространяя этот статус на отдельных лиц, проникнутых духом защиты интересов общественности.

**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.**

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, однако 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 меры защиты», т.е. использовать все имеющиеся административные процедуры рассмотрения, до передачи дела в суд. Сначала истцу, 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.

**3. Помимо и без ущерба 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 создается дополнительная категория случаев, в которых граждане могут подать жалобу в административные или судебные органы. В этом он развивает положение пункта 18 преамбулы и Софийских руководящих принципов в плане наделяние некоторых представителей общественности процессуальной правоспособностью, позволяющей обеспечивать прямо или косвенно соблюдение экологического законодательства. В случае прямого обеспечения соблюдения граждане имеют право обращаться в суд или в другие органы по рассмотрению в целях обеспечения соблюдения законодательства, а не просто ради того, чтобы добиться возмещения нанесенного им личного ущерба. Непрямое обеспечение соблюдения означает, что граждане могут участвовать в процессе обеспечения соблюдения с помощью, например, системы подачи жалоб. Однако для того, чтобы выполнить это положение Конвенции в порядке косвенного обеспечения соблюдения законодательства, оно должно предусматривать четкие административные или судебные процедуры, в которых конкретный представитель общественности имеет официальный статус. В противном случае

нельзя говорить, что данный представитель общественности имеет доступ к таким процедурам. Публичное обеспечение соблюдения закона помимо того, что оно дает возможность общественности добиться искомых ею результатов, является – и оно это уже доказало – важным подспорьем в работе ведомств, ответственных за обеспечение соблюдения экологического законодательства, которые во многих странах недоукомплектованы. Кроме того, в некоторых странах гражданское лицо, отвечающее за обеспечение соблюдения законодательства, может даже налагать денежные штрафы на владельца и оператора объекта, нарушающего экологическое законодательство или правила, от имени соответствующего государственного учреждения.

### ***Что может подвергаться рассмотрению?***

В соответствии с Конвенцией, представители общественности имеют право оспаривать нарушения национального законодательства в области окружающей среды независимо от того, относятся они к правам на информацию и участие общественности, гарантированными Конвенцией, или нет. Это положение охватывает потенциально широкий круг административных и судебных процедур, включая концепцию «обеспечения соблюдения отдельными гражданами», в соответствии с которой представители общественности получают право непосредственно обеспечивать соблюдение экологического законодательства в суде. Это обязательство может быть также выполнено, например, с помощью положения, предусматривающего возможность возбуждения административной процедуры. Какой бы ни был конкретный механизм, Конвенция весьма четко устанавливает, что обеспечение соблюдения экологического законодательства – это не только удел природоохранных органов и государственных обвинителей, но и общественности, которая также призвана играть определенную роль.

### ***Что может ввести в действие процедура пересмотра?***

Согласно Конвенции, Стороны должны обеспечить, чтобы представители общественности могли непосредственно обеспечить соблюдение закона в случае действий или бездействия как со стороны частных лиц, так и со стороны государственных органов. Например, местная природоохранная организация, которая удовлетворяет критериям, установленным конкретной Стороной, может опротестовать нарушение каким-либо промышленным объектом норм сброса стоков, указанных в его разрешении. Природоохранная организация имеет право подать иск на владельца или оператора данного промышленного объекта в суд в связи с нарушением законодательства и добиться принятия соответствующей меры защиты, например постановления суда о прекращении противозаконных сбросов стоков. (См. также комментарий к пункту 4 статьи 9 ниже, касающемуся судебного запрещения.)

Кроме того, представители общественности могут оспаривать действия или бездействие государственных органов, которые нарушают национальное природоохранное законодательство. Под бездействием в этом случае понимается неспособность осуществить или обеспечить соблюдение природоохранного законодательства другими государственными органами или частными субъектами деятельности.



### ***Кто может потребовать рассмотрения? – вопрос процессуальной правоспособности***

Конвенция обязывает Стороны дать представителям общественности, удовлетворяющим критериям, которые могут быть предусмотрены национальным законодательством, право обеспечивать соблюдение нормативных актов в области окружающей среды. Конвенция не нарушает право Сторон устанавливать критерии, на основании которых общественность может иметь доступ к процедурам обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Пункт 26 Софийских руководящих принципов развивает понятие широкого статуса, открывающего доступ к процедурам, связанным с вопросами окружающей среды.

#### **Процессуальная правоспособность общественности обеспечивать соблюдение национального законодательства**

Большинство стран ЕЭК уже обеспечивают отдельным лицам и организациям некоторую процессуальную правоспособность, позволяющую им обращаться в суд в порядке оспаривания нарушений национального законодательства как частными лицами, так и государственными органами. Например, в Польше НПО могут обращаться с исками в порядке гражданского и административного судопроизводства на основе исключительно уставных целей организации. Таким образом, организация, уставная цель которой – охрана окружающей среды, автоматически имеет право подать административный иск в порядке обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. В Венгрии любой гражданин может подать жалобу в Конституционный суд на правительство, если оно не выполняет функции, возложенные на него законом.

### ***Кто осуществляет рассмотрение?***

Пункт 3 статьи 9 предоставляет общественности доступ к административным или судебным процедурам. Это положение может потенциально охватывать широкий круг процедур.

В большинстве стран обеспечение соблюдения в порядке уголовного судопроизводства остается в руках государственных органов управления. Однако и здесь есть некоторые исключения. Например, в Польше закон 1971 года о мелких правонарушениях уполномочивает некоторые ассоциации, в том числе природоохранные, например ассоциации стражей охраны природы или ассоциации защиты животных, действовать в качестве государственных обвинителей в порядке преследования за мелкие уголовные правонарушения, подпадающие под действие закона об охране природы 1991 года. Эти ассоциации обладают правами государственного обвинителя, включая право подачи жалобы в суд по уголовным делам.

## **Требования, касающиеся процессуальной правоспособности, в соответствии со статьей 9**

### **Пункт 1. Процессуальная правоспособность возбудить процедуру рассмотрения в связи с доступом к информации:**

Такой правоспособностью обладает 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.

### **Пункт 2. Процессуальная правоспособность возбуждать процедуру рассмотрения соблюдения положений, касающихся участия общественности, и других соответствующих положений:**

Такой правоспособностью обладают представители заинтересованной общественности, проявляющие достаточную заинтересованность, или, в качестве альтернативного варианта, считающие, что произошло нарушение того или иного права, когда это обусловлено в административных процессуальных нормах соответствующей Стороны.

### **Пункт 3. Процессуальная правоспособность возбуждать процедуру рассмотрения нарушения национального природоохранного 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.**

В каждом из пунктов 1, 2 и 3 статьи 9 излагаются конкретные причины, на основании которых общественность может возбудить процедуру рассмотрения. В пункте 4 излагаются минимальные требования, которые должны быть удовлетворены в рамках всех таких процедур, а также вид средств правовой защиты, которые должны быть обеспечены.

*«Адекватные и эффективные средства правовой защиты»*

Конечной целью любой административной или судебной процедуры рассмотрения является обеспечение средств правовой защиты в связи с нарушением законодательства. В соответствии с пунктом 4, Стороны должны обеспечить «адекватные и эффективные» меры правовой защиты со стороны органов по рассмотрению. Эти средства включают в соответствующих случаях судебное запрещение. Когда в результате нарушения причинен необратимый ущерб, средство правовой защиты принимает зачастую форму денежной компенсации. Когда все еще может быть причинен первоначальный или дополнительный ущерб и когда нарушение продолжается или же когда первоначальный ущерб можно ликвидировать или когда его последствия могут быть смягчены, суды и административные органы по рассмотрению также могут издать распоряжение с целью остановить или предпринять некоторые действия. Это распоряжение называется «запрещением», а средство правовой защиты, которое обеспечивается им, называется «судебным запрещением». На практике, в случае рассмотрения дел, связанных с окружающей средой, использование судебного запрещения может иметь исключительно важное значение, поскольку споры по экологическим вопросам зачастую связаны с будущей деятельностью, которая находится на стадии планирования, или с осуществляемой деятельностью, которая создает неминуемую угрозу для здоровья человека и окружающей среды. Во многих случаях ущерб здоровью или окружающей среде может носить необратимый характер. Компенсация в таких случаях зачастую неадекватна.

#### **Что представляет собой судебное запрещение?**

**Судебное запрещение:** судебное запрещение – это средство правовой защиты, имеющее целью предотвратить или компенсировать ущерб. Оно позволяет тому или иному лицу добиться распоряжения, предписывающего другому лицу определенные действия, например, обеспечить доступ к информации или к промышленному объекту, провести публичное слушание или прекратить незаконную деятельность. Распоряжение, выданное трибуналом, подлежит исполнению с помощью других процедур. В случае дел, связанных с окружающей средой, запрещения, которые позволяют трибуналу заставить определенное лицо прекратить нарушение или предпринять конкретные действия, носят в этой связи более гибкий характер и в большей степени соответствуют экологической или другой проблеме, являющейся предметом спора, чем другие средства правовой защиты, такие, как денежная компенсация или уголовные санкции.

**Предварительное судебное запрещение:** 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, 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: i) что существует опасность неминуемого необратимого ущерба или что такой ущерб может иметь место до всестороннего рассмотрения данного дела и ii) что испрашиваемая правовая защита может быть предоставлена по существу вопроса в ходе окончательного слушания. В случаях, касающихся окружающей среды, может быть достаточным показать, что нарушаются или могут быть нарушены соответствующие положения или правила. В чрезвычайных или других серьезных случаях трибунал иногда выносит предварительное запрещение ex parte, не проводя слушаний, на основе судебного разбирательства и свидетельских показаний.

Конвенция предусматривает, что судебное запрещение и другие средства правовой защиты «должны быть адекватными и эффективными». Адекватность предполагает, что запрещение должно обеспечить полную компенсацию нанесенного ущерба и предотвратить ущерб в будущем. Оно также может предусматривать меры восстановления. Требование о том, что средства правовой защиты должны быть эффективными, означает, что они должны быть такими, чтобы их можно было эффективно привести в исполнение. Стороны должны стремиться устранять любые потенциальные барьеры на пути обеспечения соблюдения судебных запретов и других мер.

#### **Вариант, когда может быть использовано судебное запрещение**

В Венгрии предварительное судебное запрещение может быть издано:

- i) если оно необходимо для предотвращения ущерба;
- ii) если оно необходимо для предотвращения изменения фактологической базы судебного разбирательства; или
- iii) если оно необходимо в других случаях, заслуживающих особого внимания.

Если суд находит, что любое из этих условий выполнено, он должен после этого установить, что вынесение такого судебного запрещения принесет больше пользы, чем вреда. Эта правовая проверка позволяет суду установить целесообразность запрещения в данном конкретном случае.

Как указывалось выше, судебное запрещение не является единственным эффективным средством правовой защиты. Например, в некоторых странах гражданин, которому поручено обеспечивать соблюдение законодательства в делах, аналогичных тем, которые рассматривались в комментарии к пункту 3 статьи 9, может даже налагать денежные штрафы в порядке гражданских санкций на владельца или оператора промышленного объекта, нарушающего экологическое законодательство или правила, от имени соответствующего правительственного учреждения.

***«Справедливые, беспристрастные, своевременные и не связанные с недоступно высокими затратами»***

В дополнение к конкретным средствам правовой защиты, пункт 4 статьи 9 обязывает Стороны обеспечивать, 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. Справедливые процедуры также должны применяться в равной степени ко всем лицам, независимо от их положения, расы, национальной принадлежности или других неправомерных критериев. (См. также комментарий к пункту 9 статьи 3, хотя справедливость с точки зрения правосудия может предусматривать недискриминацию и по другим признакам, помимо тех, которые указаны здесь, как, например, возраст, пол, вероисповедание и т.п.) Беспристрастные процедуры – это те процедуры, которые исключают возможность применения закона чрезмерно суровым или техническим образом.

Фактор своевременности также весьма важен для процедур рассмотрения, указанных в статье 9. Это требование подкрепляет требование пункта 1, 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 другом органе по рассмотрению. Многие страны уже признали важность фактора своевременности в отправлении правосудия. Например, в Беларуси апелляции и жалобы в отношении административных решений, касающихся окружающей среды, должны рассматриваться в месячный срок с возможным продлением до двух месяцев. 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<sup>167</sup>.

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 обеспечению исполнения национального природоохранного законодательства не должны быть настолько высокими,

чтобы это могло перекрыть доступ общественности – независимо от того, идет ли речь об отдельных лицах или НПО – к процедуре рассмотрения в соответствующих случаях.

Для соблюдения этого обязательства Стороны могут воспользоваться различными механизмами, включая механизмы отказа и возмещения расходов.

### Снижение расходов

Расходы, связанные с обращением в суд, могут включать:

- судебные издержки,
- гонорар адвоката,
- транспортные расходы свидетелей, и
- гонорар экспертов.

Эти виды расходов представляют собой для общественности существенную финансовую преграду. Некоторые страны приняли меры по их сокращению:

- В Словакии НПО освобождены от уплаты судебных издержек<sup>168</sup>.
- 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.
- Во многих странах гонорар адвоката оплачивается Стороной, выигравшей дело. Кроме того, в Соединенных Штатах представители общественности, возбудившие дело в порядке обеспечения соблюдения законодательства в общественных интересах, могут не оплачивать расходы на защитника, даже если дело проиграно или прекращено.

### *«В письменной форме и общедоступные»*

Конвенция обязывает, чтобы все решения любого органа по рассмотрению, подпадающие под действие статьи 9, выносились в письменном виде. Это относится как к предварительным решениям, так и к окончательным решениям, имеющим обязательную силу. Кроме того, общественность должна иметь доступ к решениям судов и – в тех случаях, когда это возможно, – к решениям других органов.

**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.**

Во-первых, пункт 5 обязывает Стороны предоставлять общественности информацию о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения решений. Это подкрепляет положение пункта 3 статьи 3, в соответствии с которым каждая Сторона способствует 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. Пункт 7 статьи 4 предусматривает, что в случае отказа должна приводиться соответствующая информация о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со статьей 9. Аналогичный механизм может быть использован в случае решений, подпадающих под действие статей 6, 7 и 8. Пункт 7 b) статьи 5 также обязывает Стороны публиковать материалы, относящиеся к сфере применения Конвенции, которые должны включать информацию о доступе к правосудию.

Пункт 5 статьи 9 также обязывает Стороны 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.

#### **Потенциальные препятствия для доступа к правосудию**

Препятствия, о которых идет речь в пункте 5 статьи 9, могут, в частности, включать:

- финансовые препятствия,
- ограничение статуса,
- трудности в получении юридической консультации,
- нечеткие процедуры рассмотрения,
- взяточничество,
- неосведомленность органов рассмотрения,
- слабая система обеспечения соблюдения решений.

Кроме того, нарушения природоохранного законодательства обычно трудно доказать без четких экологических стандартов, четких норм выбросов, указанных в разрешениях, регулярного контроля за выбросами и соответствующей отчетности.

Конвенция уже предусматривает и поощряет введение в действие различных систем, которые позволят расширить возможности доступа к правосудию. Например, положения статьи 9 поощряют широкое толкование субъектов, которые могут возбудить процедуру рассмотрения в соответствии с национальным законодательством. Широкое толкование, которое дает, в целом, любому заинтересованному лицу или организации возможность оспорить принятые решения, позволяет в значительной степени снизить основную преграду

для доступа к правосудию, тем более что опыт 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.

Статья 9 предусматривает необходимость доступа к правосудию, которое было бы доступно для представителей общественности. Содержащийся выше анализ пункта 4 статьи 9 дает примеры преодоления некоторых финансовых преград на пути доступа к правосудию, такие, как бесплатные варианты доступа к судам, возложение обязанности по оплате судебных издержек на нарушителей, снижение судебных издержек и использование альтернатив залоговым требованиям. Кроме того, некоторые страны создают и поддерживают работу отделений по оказанию правовой помощи, которые дают отдельным лицам и гражданским организациям бесплатные или дешевые юридические консультации. В Польше отдельные 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, Канада, Нидерланды, Республика Молдова, Российская Федерация, Словакия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Украина и Чешская Республика располагают центрами юридической помощи, финансируемыми из частных источников или созданными на базе высших учебных заведений. В этих случаях устранение правительством технических препятствий на пути создания, работы и финансирования соответствующей некоммерческой организации имеет исключительно важное значение для обеспечения дальнейшей работы таких центров юридической помощи, финансируемых из частных источников.

Статья 9 также предусматривает наличие правовых средств защиты. Кроме того, если суды и другие органы по рассмотрению обладают полномочиями по обеспечению исполнения их решений, будет устранена еще одна потенциальная преграда для доступа к правосудию. Во многих странах административные или судебные постановления фактически сводятся на нет в результате задержек с обеспечением их исполнения или в результате отсутствия такой системы исполнения. Для исправления этого положения многие страны облачают органы по рассмотрению 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, Соединенных Штатах и других государствах, в которых действует система обычного права, несоблюдение судебного распоряжения может квалифицироваться как неуважение к суду, которое в итоге наказывается штрафом или тюремным заключением. Выплата компенсации может обеспечиваться с помощью разнообразных средств, начиная от ареста товаров и собственности и конфискации банковских счетов и заканчивая наложением ареста на заработную плату.

Наконец, у стран есть много вариантов облегчить бремя доказательства по данному делу. В этой связи важное значение приобретают четкие природоохранные законы, правила и нормы.



Например, четкие уровни выбросов, указанные в разрешениях, и четкие нормы поведения, с которыми можно сопоставить фактические выбросы и действия, могут значительно повысить шансы данного лица на обеспечение соблюдения закона. Когда какое-либо лицо получает информацию об установленных уровнях выбросов, подлежащих соблюдению крайних сроков и других обязательных правовых требованиях, указанных в законоположениях, правилах или разрешениях, ему легче выявить и доказать нарушение. Закон, который просто запрещает «вредное» или «опасное» загрязнение – это закон, обеспечить последовательное соблюдение которого на основании пункта 3 статьи 9 более трудно и который вынуждает гражданских исполнителей заниматься сложными научными и политическими вопросами. В случае четких норм поведения единственный вопрос, который должен быть решен, заключается в выяснении того, нарушил ли ответчик юридические нормы, распоряжения или условия разрешения.

### **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 доступ к правосудию как на основании своих собственных положений, так и в порядке обеспечения соблюдения национального природоохранного законодательства.

***Где можно оспорить принятое решение?*** Принятое решение, подпадающее под действие Конвенции, можно оспорить в соответствующем суде или беспристрастном и независимом органе по рассмотрению, созданном на основании национального законодательства.

***Каковы правовые средства защиты в случае оспаривания решения?*** Конвенция обязывает Стороны обеспечивать эффективные правовые средства защиты, включая судебное запрещение.

***Как можно преодолеть преграды на пути доступа к правосудию?*** Стороны могут оказывать общественности помощь в обеспечении доступа к правосудию путем устранения финансовых и других преград.

## **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 и 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 предусматривают совещание Сторон и секретариат, которые являются институциональной базой принятия решений, касающихся Конвенции. Они также предусматривают включение в членский состав Конвенции новых Сторон путем подписания, ратификации и присоединения. Они 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 эффективных способов достижения целей и поставленных в ней задач. Стороны обслуживаются секретариатом и устанавливают свои собственные правила и планы работы по реализации Конвенции на практике.

### **Статья 10**

#### ***СОВЕЩАНИЕ СТОРОН***

Помимо установления конкретных обязательств Сторон, большинство договоров также предусматривают создание своей собственной административной и директивной системы, которые помогают Сторонам выполнять свои договорные обязательства, продвигать задачу, поставленную в договоре, и обеспечивать руководство работой по его применению в международном плане.

Статьей 10 учреждается основной директивный орган Конвенции – 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. Стороны, как правило, проводят совещания раз в два года или около этого и решают важнейшие задачи контроля, обновления, пересмотра и содействия осуществлению. Совещание дает Договаривающимся сторонам возможность контролировать ход выполнения Конвенции и принимать решения по улучшению ее работы.

**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.**

Пункт 1 статьи 10 устанавливает сроки проведения совещания Сторон. Два года – это приблизительно тот срок, который проходит между совещаниями Сторон большинства международных договоров. В соответствии с Орхусской конвенцией, первое совещание Сторон проводится в более сжатые сроки – оно должно состояться не позже, чем через год после вступления в силу Конвенции. Функция по передаче информации Сторонам относительно просьб о проведении совещания Сторон, возлагается на Исполнительного секретаря ЕЭК ООН. Согласно статье 12, Исполнительный секретарь ЕЭК осуществляет функции секретариата Орхусской конвенции.

**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 и дополнений. Конвенция обязывает Стороны постоянно контролировать ход ее выполнения. Стороны должны представлять Совещанию регулярные доклады о достигнутых результатах. Подпункты пункта 2 содержат детализированную информацию о тех видах вопросов, которые должны находиться под постоянным контролем Сторон.

Большинство договоров обязывают Стороны представлять периодические доклады о соблюдении ими договорных обязательств. Объем выполнения этого обязательства неодинаков, однако он обычно охватывает, как минимум, меры, принятые Сторонами в порядке соблюдения своих обязательств. Например, Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года обязывает Стороны представлять доклады о мерах по осуществлению и их эффективности в деле достижения целей Конвенции. Эта информация обычно должна представляться для того, чтобы дать Сторонам возможность оценить, насколько эффективно работает данный договор. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением предусматривает представление ежегодного доклада о всех аспектах трансграничной перевозки и удаления таких веществ (статья 13). 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 числе и виде выданных разрешений. Эта информация должна быть общедоступной. В некоторых случаях требования, регламентирующие отчетность, имеют целью контролировать эффективность обеспечения соблюдения Сторонами 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 (МАРПОЛ) предусматривает представление докладов национальными органами по мерам, принятым в связи с указанными в докладах нарушениями и по происшествиям, связанным с вредными веществами.

**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 определять проблемные области. Вместе со статьей 15, касающейся рассмотрения соблюдения, этот пункт устанавливает своего рода двухъярусный механизм рассмотрения. Пункт 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. В соответствии со многими другими конвенциями, Стороны включают в свои регулярные доклады совещанию Сторон обзор своей внутренней политики и подходов к осуществлению конвенции вместе с предлагаемыми стратегиями совершенствования работы. Эти доклады, как правило, составляются в стандартной форме. Обычно, комитеты совещаний Сторон, которые рассматривают такие доклады, выносят конкретные и специфические рекомендации по вопросам осуществления в адрес отдельных Сторон.

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, 1987 года обязывает Стороны представлять информацию о количестве озоноразрушающих веществ, которые они производят и используют в течение одного года. В соответствии с Базельской конвенцией 1989 года, Стороны должны представлять доклады об объеме опасных отходов, которые они экспортируют или импортируют. Затем эти доклады подвергаются анализу в целях 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 Конвенцию.

**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 Страна;**

Двусторонние и многосторонние соглашения все чаще и чаще содержат положения, касающиеся доступа к информации, участия общественности или доступа к правосудию. Опыт Сторон, накопленный ими в ходе осуществления этих соглашений, весьма ценен и для всестороннего осуществления Орхусской конвенции. Поэтому Конвенция обязывает Стороны обмениваться информацией о накопленном ими опыте в области участия общественности в контексте других двусторонних и многосторонних соглашений. Многие соглашения, например те, которые конкретно упомянуты в пункте 23 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.

**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 ООН и другие международные органы и комитеты накопили определенный опыт работы по тематике трех основных элементов Орхусской конвенции. Например, в рамках ЕЭК ООН учреждено несколько вспомогательных органов, имеющих отношение к Орхусской конвенции, в том числе Комитет по устойчивому развитию, 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 Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Программу развития Организации Объединенных Наций, Комиссию Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, Всемирную торговую организацию, Европейское агентство по окружающей среде, Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы и многие другие.

**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, оказывает консультативные услуги и дает рекомендации по конкретным вопросам. Иногда вспомогательные органы осуществляют всю межсессионную работу совещания Сторон. Такова, например, функция Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду, которая является вспомогательным органом совещания Сторон Конвенции Эспо и в настоящее время осуществляет контроль за всей работой, которая была возложена на нее Сторонами на первом совещании. Вспомогательный орган может быть создан в ответ на конкретную просьбу совещания Сторон или в порядке решения вопросов, возложенных на него Орхусской конвенцией. Он должен соблюдать правила процедуры, принятые совещанием в соответствии с пунктом 2 h) статьи 10. Примерами потенциальных

вспомогательных органов Орхусской конвенции могут быть комитеты по осуществлению и/или соблюдению, в соответствии с пунктом 2 статьи 10 и статьи 15.

Вспомогательные органы могут состоять из представителей правительств и наблюдателей, включая представителей НПО. Например, в рамках Конвенции о биологическом разнообразии учрежден вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям для оказания помощи совещанию экспертов во всей его работе. В рамках Рамсарской конвенции 1971 года о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, было предусмотрено создание научно-технической группы по обзору в составе экспертов, работающих на добровольной основе и в индивидуальном качестве, которые консультируют Стороны по научным вопросам. Другими примерами вспомогательных органов являются комитеты по оказанию помощи в руководстве работой по осуществлению договора. Например, совещания Конференции Сторон СИТЕС, которые проводятся раз в два года, дополняются более частыми совещаниями вспомогательных комитетов, созданных в целях решения конкретных проблем. Постоянный комитет СИТЕС рассматривает вопросы, касающиеся бюджета, административных проблем и внутренних вопросов. Он состоит из шести представителей от различных регионов.

**е) в надлежащих случаях подготавливают протоколы к настоящей Конвенции;**

Стороны Орхусской конвенции могут готовить к ней соответствующие протоколы. Зачастую протоколы представляют собой правовые соглашения, которые предусматривают дополнительные более детальные правовые требования, обусловленные данной международной конвенцией. И в то же время, как в случае Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, они могут также охватывать области, которые не охвачены основной Конвенцией.

В соответствии с Орхусской конвенцией, Стороны могут разработать соответствующий правовой документ, который может устанавливать дополнительные права и обязательства и который подлежит подписанию и ратификации в качестве отдельного правового соглашения теми Сторонами, которые желают взять на себя дополнительные обязательства. Стороны согласовывают, подписывают и ратифицируют протокол отдельно от первоначальной конвенции. Цель такого протокола может заключаться в достижении общих целей Орхусской конвенции посредством детализации работы в какой-то конкретной области. Например, в подпункте i) ниже говорится о том, что Стороны должны рассмотреть вопрос о разработке соответствующего документа, например протокола, касающегося поступления загрязнения в окружающую среду и регистров переноса, в соответствии с целями, изложенными в пункте 9 статьи 5, который можно было бы включить в качестве приложения к Конвенции.

Протоколы часто используются в области международного экологического права. Они дают возможность детально и тщательно рассмотреть и согласовать конкретные аспекты международного правового режима. Протоколы являются отдельным элементом

первоначальной Конвенции. Какая-либо Сторона Конвенции может отказаться подписывать протокол, и, тем не менее, она продолжает оставаться Стороной данной Конвенции. Показательными примерами протоколов является Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 года, принятый на основе статей 2 и 8 Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 года, и Протокол по проблемам воды и здоровья (Лондон, 1989 год) к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992 год). Кроме того, некоторые протоколы могут также разрешать странам, которые не являются Сторонами первоначальной конвенции, становиться Сторонами данного протокола.

**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.

**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 предусматривает соответствующую основу для принятия мер, выходящих за рамки конкретных мер, указанных в подпунктах а)-f).

**h) на своем первом совещании рассматривают и принимают консенсусом правила процедуры своих совещаний и совещаний вспомогательных органов;**

В Конвенции не уточняется полный свод процедурных правил ни для совещания Сторон, ни для совещаний вспомогательных органов. Стороны должны принять такие дополнительные правила на своем первом совещании. Правила принимаются консенсусом, а не голосованием.

Обычно правила процедуры регулируют такие вопросы, как роль наблюдателей, подготовка повестки дня, представительство и полномочия участников, назначение и правила работы должностных лиц, назначение и правила работы комитетов и рабочих групп, роль секретариата, ведение дел, голосование и языки. Конкретные вопросы, которые, скорее всего, могут быть охвачены такими правилами, можно найти в пунктах 5 и 6 ниже.

**i) на своем первом совещании рассматривают накопленный ими опыт осуществления положений пункта 9 статьи 5 и решают вопрос 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 загрязнения в окружающую среду, и регистров или кадастров переноса, которые могли бы быть включены в приложение к настоящей Конвенции.**

Пункт 9 статьи 5, касающийся регистров переноса и поступления, выполняет в Конвенции функцию соответствующей базовой структуры. Он предусматривает незамедлительное рассмотрение на первом совещании опыта Сторон, накопленного в деле осуществления положений пункта 9 статьи 5. Далее он обязывает Стороны рассмотреть шаги, которые необходимы для дальнейшей разработки национальной системы регистров поступления и переноса загрязнения.

Трудные, технические или чувствительные к фактору времени вопросы регулируются в конвенциях с помощью обязательства, в соответствии с которым Стороны должны продолжать работу по конкретным аспектам этих вопросов после ее подписания посредством разработки соответствующих протоколов, поправок или приложений.

В ходе переговоров по Орхусской конвенции разработка систем кадастров или регистров загрязнения явилась предметом обстоятельных дискуссий. Если регистры загрязнения в той или иной форме есть во многих странах, то полностью разработанная система регистров поступления и переноса загрязнителей, которые были бы общедоступны, есть лишь в немногих из них. Эти системы могут быть высокотехническими, а методы и требования в разных странах могут быть весьма разными. Таким образом, Конвенция устанавливает общее обязательство по разработке определенного вида системы регистров загрязнения, предусматривая в то же время анализ функционирования национальных систем. Она также обязывает Стороны рассмотреть вопрос о целесообразности разработки соответствующих документов, например приложения или протокола, касающегося регистров поступления и переноса загрязнения. В Конвенции это положение носит исключительно приоритетный характер, поскольку Стороны должны его рассмотреть на своем первом совещании. Как говорилось ранее, на своем первом совещании в апреле 1999 года Стороны, подписавшие Конвенцию, уже учредили целевую группу во главе с Чешской Республикой для рассмотрения вопросов, касающихся разработки системы регистров поступления и переноса загрязнения (более подробный анализ системы регистров поступления и переноса загрязнения см. в комментарии 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 разработать, 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 зачастую утверждаются на первом совещании Сторон и могут носить добровольный или обязательный характер в зависимости от пожелания Сторон. Например, в соответствии с Базельской конвенцией, финансовые положения были приняты на первом совещании Конференции Сторон. Взносы Сторон в бюджет Конвенции и секретариата исчисляются в процентах от валового национального продукта Сторон. Часть бюджета используется на повседневную работу и часть – на техническую помощь и осуществление. Расходная часть бюджета включает такие статьи, как путевые расходы и суточные представителям развивающихся стран, с тем чтобы они могли участвовать в совещаниях, технический целевой фонд для оказания развивающимся странам помощи в разработке национального законодательства и повышения уровня информированности общественности и расходы, связанные с работой региональных и субрегиональных информационных центров.

**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.

Наблюдатели практически всегда допускаются к участию в совещаниях Сторон конвенций и других рабочих групп, имеющих к ним отношение. Роль наблюдателей определяется каждым форумом. Как правило, наблюдатели не имеют права голоса, однако могут представлять документы, высказывать замечания в письменной или устной форме и присутствовать на совещаниях.

Во-первых, в качестве наблюдателей могут участвовать органы Организации Объединенных Наций и подразделения ее секретариата, такие, как Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде или Программа развития Организации Объединенных Наций, 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.

**5. Любая неправительственная организация, обладающая компетенцией в областях, к которым относится настоящая Конвенция, и информировавшая 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 могут также получить НПО. Они должны удовлетворять несколько иным критериям допуска, чем международные учреждения, упомянутые в пункте 4. НПО, желающие участвовать в совещании 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;
- уведомление 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.

Многие договоры допускают предоставление НПО статуса наблюдателя на совещании Сторон, в том числе Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 года, Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 года, Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных 1979 года, Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе 1979 года и Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 года. Кроме того, совещание Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию, разрешило НПО принимать участие в его работе в том же качестве, в котором они участвовали в переговорах по Конвенции, в соответствии с резолюцией Сторон, подписавших Конвенцию.

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 Рамочной конвенции об изменении климата допускается участие аккредитованных наблюдателей в «закрытых заседаниях».

**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.**

Совещание Сторон отвечает, в соответствии с пунктом 2 h) статьи 10, за правила процедуры. Эти правила должны предусматривать практические меры по допуску к работе в качестве наблюдателей представителей международных организаций, правительств и НПО.

#### **Отдельные пункты повестки дня Совещания Сторон**

- Постоянный контроль за ходом выполнения (пункт 2 статьи 10).
- Учреждение, при необходимости, вспомогательных органов (пункт 2 d) статьи 10).
- Принятие правил процедуры Совещания и вспомогательных органов (пункт 2 h) статьи 10).
- Рассмотрение накопленного опыта осуществления пункта 9 статьи 5 и следующих шагов, включая разработку соответствующего документа, касающегося регистров или кадастров поступления и переноса загрязнения (пункт 2 i) статьи 10).
- Принятие мер в целях рассмотрения соблюдения (статья 15).
- Дальнейшая разработка Конвенции в части ее применения к решениям о ГИО (резолюция Сторон, подписавших Конвенцию).

## Статья 11

### **ПРАВО ГОЛОСА**

**1. За исключением случаев, предусмотренных в пункте 2 ниже, каждая Сторона настоящей Конвенции имеет один голос.**

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 обладает одинаковым правом на участие.

**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.**

Как региональные организации экономической интеграции, так и их государства-члены могут стать Сторонами Конвенции. В этой связи необходимо уточнить право голоса, которым они обладают.

Региональной организацией экономической интеграции является организация, учрежденная суверенными государствами данного региона. Как правило, ее государства-члены передают такой региональной организации компетенцию в отношении вопросов, регулируемых настоящей Конвенцией. Кроме того, региональная организация может быть должным образом уполномочена, в соответствии с ее внутренними процедурами, подписывать, ратифицировать, принимать и утверждать Конвенцию или присоединяться к ней. Самым известным примером региональной организации экономической интеграции является Европейское сообщество. Европейское сообщество может подписывать или заключать международные соглашения, имеющие обязательную силу. Аналогичные структуры могут также возникнуть и в любых других частях мира.

Государство – член региональной организации экономической интеграции, которая также является Стороной Конвенции, не может использовать свое право голоса дважды – как Договаривающая 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 в применимом договоре или на основании норм международного права. Этот момент может варьироваться 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 Европейское сообщество, 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 некоторых секретариатских функций на основании настоящей статьи. Секретариаты набирают персонал и располагают соответствующим бюджетом для выполнения своей работы, который формируется из взносов Сторон. Работа секретариатов в значительной мере зависит от сотрудничества Сторон в вопросах контроля за соблюдением или сбора информации в соответствии с договором.

#### **Контактный адрес в ЕЭК ООН**

Почтовый адрес:

Jeremy Wates

Secretary to the Aarhus Convention

United Nations Economic Commission for Europe

Environment and Human Settlements Division

Palais des Nations, Office 325

CH-1211 Geneva 10, Switzerland

Телефон: +4122 917 2384

Факс: +4122 907 0107

Электронная почта: [Jeremy.Wates@unece.org](mailto:Jeremy.Wates@unece.org)

Вэб-сайт: [www.unece.org/env/europe/ppconven.htm](http://www.unece.org/env/europe/ppconven.htm)

**Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии выполняет следующие секретариатские функции:**

Точные функции секретариата варьируются в зависимости от договора. В число наиболее общих функций входит контроль за осуществлением договора, подготовка докладов о ходе осуществления 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 канала 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 исключительно важное значение для содействия делу дальнейшего развития Конвенции.

**b) передает Сторонам доклады и другую информацию, полученную в соответствии с положениями настоящей Конвенции; и**

Секретариат играет также важную роль в сборе, анализе и распространении информации. В случае большинства конвенций секретариаты исполняют функцию информационных центров, идет ли речь о докладах, подготовка которых предписана в официальном порядке, или о других видах соответствующей информации. Что касается конкретно Орхусской конвенции, то в дополнение к распространению докладов, предусмотренных пунктом 2 статьи 10, секретариат обязан препровождать предлагаемые поправки в соответствии с пунктом 2 статьи 14.

**c) осуществляет такие иные функции, которые могут быть определены Сторонами.**

Стороны могут возлагать на секретариат дополнительные задачи.

Дополнительные задачи, возлагаемые на некоторые секретариаты, заключаются в контроле за соблюдением и в содействии осуществлению. В последнее время на секретариаты также возлагается функция по обеспечению или организации технической или другой поддержки в целях оказания Сторонам помощи по обеспечению более полного соблюдения договорных обязательств. Например, в соответствии с Монреальским протоколом секретариат включен в работу на каждом этапе осуществления, начиная с организации и проведения совещаний в целях ускорения работы и заканчивая оказанием помощи в обеспечении соблюдения.

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 детальные данные, уточняющие обязательства по Конвенции. Являясь неотъемлемой частью Конвенции, приложения имеют обязательную силу с точки зрения сферы действия и способа осуществления некоторых 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 о праве договоров (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 поправки.

**2. Тест любой предлагаемой поправки к настоящей Конвенции предоставляется 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 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 возражений 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, насколько важное 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 на совещании Сторон 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 тремя четвертями Сторон на девяностый день после получения Депозитарием требуемого числа документов о ратификации, утверждении или принятии. 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 гласит, 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 она 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 истечение 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 уведомление 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 более ускоренном порядке по сравнению с поправками к другим частям Конвенции.

Для того чтобы для данной Стороны поправки вступили в силу, ей 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**

После вступления Конвенции в силу закрепленные в ней обязательства приобретают для Сторон обязательную юридическую силу. Задача и цели Конвенции будут выполнены только в том случае, если каждая Сторона будет соблюдать свои обязательства. Для того чтобы обеспечить достижение целей, поставленных в международных договорах, в них обычно предусматриваются механизмы контроля за ходом их осуществления. Одним из таких механизмов в случае настоящей Конвенции является обязательное представление регулярных докладов об осуществлении в соответствии с пунктом 2 а) статьи 10. Однако в конвенциях могут использоваться и другие, более сложные меры по рассмотрению и облегчению соблюдения. Механизмы рассмотрения соблюдения помогают достичь целей той или иной конвенции и выявить проблемы, с которыми сталкиваются Стороны на раннем этапе ее осуществления. Различные международные соглашения предусматривают разнообразные средства контроля и рассмотрения их соблюдения.

Эффективная стратегия соблюдения содержит три элемента: i) четкие базовые правила, ii) информационная система соблюдения и iii) процедура реагирования в случае несоблюдения<sup>169</sup>. С учетом того, что Орхусская конвенция – это конвенция природоохранная, которая во многих отношениях похожа на конвенции в области прав человека, примеры такой стратегии можно найти как в той, так и в другой области международного права. На сегодняшний день режимы соблюдения действуют в рамках следующих четырех многосторонних соглашений в области окружающей среды: Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой (1987 год), Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 год), Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (1973 год), и Конвенции об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Берн, 1979 год). В области прав человека юридическим инструментом, который можно привести в качестве примера механизма рассмотрения сообщений представителей общественности, является первый Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Аналогичное положение можно найти в уставе Международной организации труда, разрешающей некоторым представителям общественности непосредственно направлять сообщения в эту организацию в целях обеспечения соблюдения конвенций МОТ. Монреальский протокол 1987 года явился первым природоохранным договором, в рамках которого Стороны приняли официальную процедуру рассмотрения случаев несоблюдения. Такие случаи несоблюдения Монреальского протокола рассматриваются Комитетом по осуществлению и доводятся до сведения совещания Сторон. Это орган правомочен рекомендовать меры по обеспечению полного соблюдения. Наличие такого механизма свидетельствует о том, что сообщения, касающиеся соблюдения, относятся к компетенции совещания Сторон и что в этой связи могут быть приняты меры по обеспечению соблюдения с учетом индивидуальных потребностей данной Стороны. Эти меры могут предполагать помощь в сборе и представлении данных, техническую или финансовую помощь, передачу технологии или информации и подготовку кадров. Избегая обвинений в адрес Сторон, Протокол позволил

устранить один из важнейших факторов, сдерживающих процесс направления отчетности самими Сторонами, которые могут сами лучше всего контролировать соблюдение своих собственных обязательств. Аналогичный механизм соблюдения, построенный на основе механизма, действующего в рамках Монреальского протокола, был принят также Сторонами Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

Сама по себе статья 15 не устанавливает процедуру рассмотрения соблюдения, однако она обязывает делать это совещание Сторон в соответствии с некоторыми параметрами. В своей резолюции Стороны, подписавшие Конвенцию, настоятельно рекомендовали уделять приоритетное внимание разработке процедуры рассмотрения соблюдения.

Совещания Сторон различных конвенций зачастую принимают решения создать вспомогательные органы по осуществлению и соблюдению. Анализ вопроса, касающегося создания такого органа, помогает понять последствия и толкование статьи 15.

**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.**

Помимо требований, касающихся рассмотрения осуществления в соответствии с пунктом 2 а) статьи 10, Орхусская конвенция предусматривает способы принятия более сложных, факультативных мер по обеспечению соблюдения Конвенции после ее вступления в силу. Статья 15 обязывает Стороны определить на своем совещании 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. Это позволяет тем Сторонам, которых эти меры устраивают, применять их, в то время как другие Стороны могут сделать это позже по мере укрепления их доверия к этим мерам.

Меры должны носить «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 те Стороны, которые нарушают Конвенцию, а в том, чтобы признать и проанализировать имеющиеся у них недостатки и провести работу в конструктивном духе с целью оказать им помощь в обеспечении соблюдения. В любом случае, как указывалось выше, эти меры должны предусматривать «надлежащее участие общественности». Например, если совещание Сторон решает учредить комитет по соблюдению, то общественность надлежащим образом будет привлечена к его работе, которая должна носить «неконфронтационный, несудебный и консультативный характер».

Из текста не совсем ясно, относится ли термин «факультативный» ко всей системе мер, касающихся соблюдения, или же схема соблюдения может содержать факультативные

элементы. Простая формулировка текста подталкивает скорее к тому, что слово «факультативный» применяется ко всему комплексу мер по рассмотрению соблюдения. Однако с учетом того, что Стороны могут принимать различные меры на основе консенсуса, нельзя в принципе исключать и то, что некоторые из них могут быть факультативными. Поскольку формулировка статьи 15 в значительной мере совместима с обязательным режимом соблюдения, разработанным в рамках Монреальского протокола и Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, мало вероятно, что термин «факультативный» был включен только для охвата тех элементов, которые отличаются от элементов, включенных в эти сложившиеся и принятые режимы. Единственным элементом, который существенно отличается от элементов, предусмотренных Монреальским протоколом и Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, является возможность рассмотрения сообщений представителей общественности по вопросам, связанным с Конвенцией. Независимо от того, какие меры будут разработаны в целях рассмотрения соблюдения, они должны предусматривать надлежащее участие общественности. Однако эти соображения относятся главным образом к процессу разработки мер на основе консенсуса и принятия решения о том, выбирать что-либо из них или нет. Таким образом, какой-либо Стороне будет трудно не принять меры соблюдения, разработанные консенсусом на основе Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Монреальского протокола. Еще один вопрос, который возникает в этой связи, заключается в том, выбирает ли данная конкретная Сторона вариант, в соответствии с которым эти меры применяются к ней по ее усмотрению (вариант применения), или же вариант, в соответствии с которым эти меры применяются к ней автоматически, если только она не высказывает намерения не быть ими связанной (вариант отказа). С учетом того, что эти меры будут приниматься на основе консенсуса, логичнее считать, что каждая Сторона должна конкретно указать, что она не желает участвовать в системе мер, которые она только что помогала разрабатывать. Это также соответствует желанию, высказанному некоторыми странами в ходе переговоров, о том, что они хотели бы, по крайней мере временно, оставаться вне режима соблюдения. Этот момент как раз и явился одним из основных факторов, обусловивших эту специфичную формулировку. В целом, Сторона, на которую не распространяются конкретные меры по рассмотрению соблюдения, не будет участвовать в решениях, касающихся любых докладов, подготовленных комитетом по соблюдению в отношении этих конкретных мер.

Наиболее новаторской частью статьи 15 является, судя по всему, требование о надлежащем участии общественности. Конкретный характер участия общественности определяет совещание Сторон, однако было бы естественным предположить, что его смысл соответствует определению, содержащемуся в Конвенции (см. пункт 4 статьи 2). Кроме того, статья 15 конкретно предусматривает, что в рамках механизма рассмотрения соблюдения могут также рассматриваться, в качестве одного из элементов всей этой системы, сообщения представителей 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. Конвенции Международной организации труда разрешают работодателям и профсоюзным организациям

непосредственно участвовать в процессе анализа. Дополнительное соглашение в области окружающей среды в рамках НАФТА включает 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 Соглашением.

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 проконтролировать ход 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 восприятием 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, представляемой Сторонами.

## 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 к отысканию решения 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 отражение в статье 15, касающейся процедур рассмотрения соблюдения положений Конвенции.

**1. 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 урегулирование спора путем арбитража или в Международном Суде в качестве обязательного средства урегулирования. Результаты обязательного средства урегулирования спора будут носить обязательный характер для любых Сторон, которые приняли это средство урегулирования спора.

Сторона может передать спор на арбитражное разбирательство или представить его в Международный Суд или же на арбитражное разбирательство и в Суд. 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 от 4 до 5 лет и даже больше. Стороны спора могут ознакомиться с регистром Суда, чтобы получить представление о том, сколько может пройти времени до того, как их дело будет рассмотрено. В случае же 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 путевые и другие расходы. Международный Суд проводит заседания в собственных служебных помещениях, а работающие в нем судьи получают зарплату.

**3. Если стороны спора приняли оба средства 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 обязательного 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, в частности, 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 правилами процедуры, подписывать, ратифицировать, принимать или утверждать Конвенцию или присоединяться к ней. В пункте 2 d) статьи 2 Конвенции конкретно указаны учреждения региональных организаций экономической интеграции, о которых говорится в статье 17, как подпадающие под определение государственного органа. Европейское сообщество (ЕС) – наиболее известный пример региональной организации экономической интеграции, однако аналогичные структуры возникают также и в других частях мира. Подписывая Конвенцию, ЕС сделало заявление, которое предусматривается пунктом 5 статьи 19 в случае ратификации, принятия, утверждения или присоединения (см. приложение II).

Подписание той или иной конвенции не имеет обязательной силы для потенциальной Стороны, если конвенция нуждается в ратификации. Однако, в соответствии с Венской конвенцией о праве договоров (статья 17), после подписания страной данной конвенции она обязана воздерживаться от действий, которые могли бы нанести ущерб предмету и цели конвенции. Предмет и цель Орхусской конвенции изложены, в частности, в ее преамбуле и в статье 1.

По прошествии периода, в течение которого Конвенция открыта для подписания, любая потенциальная Сторона, которая намерена участвовать в Конвенции, должна пройти процедуру присоединения, предусмотренную в пункте 2 статьи 19.

После принятия Конвенции в Орхусе 25 июня 1998 года ее подписали 36 будущих Сторон. К 21 декабря 1998 года – дате завершения периода подписания – Конвенцию подписало 40 будущих Сторон (39 государств и одна региональная организация экономической интеграции).

## 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, в рамках которого проходили переговоры. В данном случае переговоры проходили под эгидой Европейской комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), 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 о праве договоров 1969 года, 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 государства 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 многосторонними природоохранными соглашениями 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 Конвенции. Во многих государствах договор должен сначала пройти внутренние политические процедуры, прежде чем он может быть ратифицирован, принят или утвержден. Это зависит от внутреннего законодательства. В большинстве стран, подписавших Конвенцию, ратификация, принятие или утверждение входят в функцию министерства иностранных дел, которое консультируется с министерством окружающей среды. Обычно министерство окружающей среды обязано подготовить оценку 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 обычно предполагает, что Сторона готова осуществить данную конвенцию. Подготовка может быть проведена путем оценки изменений, которые необходимо внести в 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 были назначены сотрудники министерства окружающей среды и министерства иностранных дел. В ряде стран свою лепту в процесс ратификации внесли представители муниципалитетов, управления омбудсмана, члены парламента и представители деловых кругов.

**2. Настоящая Конвенция открыта для присоединения для государств и региональных организаций экономической интеграции, указываемых 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 ООН, или же о региональных организациях экономической интеграции в составе государств-членов, как указано в статье 17. Присоединение – процесс аналогичный ратификации. Он позволяет потенциальным Сторонам, которые не уложились в сроки подписания, взять на себя обязательства по Конвенции. Как и в случае ратификации, точный процесс зависит от конституционного порядка.

**3. Любое другое государство, не указываемое 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 ООН. 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. Это конкретно означает, что самый ранний срок, когда государство, которое не является членом ЕЭК ООН и не имеет при ней консультативного статуса, может стать Стороной, – это после вступления Конвенции в силу и проведения первого Совещания Сторон.

**4. Любая упомянутая в статье 17 организация, которая становится Стороной настоящей Конвенции, при том что ни одно из государств – членов этой организации не является Стороной настоящей Конвенции, связана всеми обязательствами, предусмотренными настоящей Конвенцией. В случае, когда одно или большее число 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.**

Права и обязательства региональных организаций экономической интеграции, таких, как Европейское сообщество, которые становятся Стороной Конвенции, определяются 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 статью 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 Депозитария 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 в соответствующих компетенциях, например в связи с изменением договора, учреждающего данную организацию, то эта организация должна соответствующим образом информировать Депозитария.

## 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.**

За исключением ограниченных обязательств, возникающих в результате подписания договора (см. комментарий к статье 17), Стороны договора не связаны его условиями до тех пор, пока договор не вступит в силу. Договор вступает в силу для конкретной Стороны только тогда, когда она ратифицирует, примет или утвердит этот договор или присоединится к нему и сдаст депозитарию на хранение соответствующий документ (см. статью 19) и пока не выполнит любое другое предварительное условие вступления договора в силу. Здесь важно подчеркнуть, что сам факт ратификации, принятия или утверждения договора потенциальной Стороной или присоединения к нему недостаточен – депозитарию должны быть сданы на хранение документы, подтверждающие совершение этих действий. В соответствии с Орхусской конвенцией, для ее вступления в силу необходимо, чтобы Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций было сдано на хранение 16 таких документов, и только после сдачи 16-го документа она вступает в силу на 90-й день. Таким образом, если ратификация представляет собой внутреннюю процедуру, которая налагает на страну юридические обязательства по соблюдению требований Конвенции, то стать новой Стороной данной Конвенции она сможет лишь в результате сдачи на хранение соответствующему уполномоченному органу документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении. После вступления договора в действие он приобретает обязательную силу только во взаимоотношениях между теми Сторонами, которые сдали Депозитарию свои документы о совершении указанных действий.

**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 интеграции 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 представляет 17-й документ через десять дней после представления 16-го документа, то Конвенция вступает в силу для этого государства через десять дней после ее вступления в силу для остальных 16.

#### Деятельность до вступления в силу

Резолюция Сторон, подписавших Конвенцию, предусматривает некоторые виды деятельности и устанавливает нормы для подписавших ее стран до вступления Конвенции в силу. Прежде всего Стороны берут на себя обязательство *прилагать усилия для максимального осуществления Конвенции до ее вступления в силу* и рекомендуют в связи с таким «скорейшим вступлением» учитывать Софийские руководящие принципы.

Пока Конвенция не вступит в силу, страны, которые ее подписали, проводят свои совещания в качестве Сторон, подписавших Конвенцию. Совещание Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию, было создано Комитетом ЕЭК по экологической политике в соответствии с призывом, содержащимся в резолюции. В резолюции предусматривается учреждение 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». Стороны, подписавшие Конвенцию, также призвали учредить в достаточной степени укомплектованный секретариат с выделением адекватного бюджета.

Первое совещание Сторон, подписавших Конвенцию, состоялось в Кишиневе (Республика Молдова) 19-21 апреля 1999 года. На этом совещании 23 страны сообщили о том, что они ратифицируют Конвенцию к концу 2000 года.

Совещание Сторон решило учредить целевые группы для рассмотрения: механизмов соблюдения (ведущая страна: Соединенное Королевство), регистров выделения и переноса загрязнителей (ведущая страна: Чешская Республика) и участия общественности в процедурах, связанных с преднамеренным высвобождением генетически измененных организмов (ведущая страна: Австрия). Совещание также решило рассмотреть возможность создания целевой группы по вопросам доступа к правосудию и обратилось с призывом к правительствам, международным организациям и НПО назначить координационные центры по Конвенции.

В своей резолюции Стороны, подписавшие Конвенцию, обратились с призывом к Комитету ЕЭК ООН по экологической политике всесторонне учитывать эти мероприятия в рамках своей программы работы. Выводы совещания Сторон, подписавших Конвенцию, были официально утверждены в сентябре 1999 года Комитетом на его шестой сессии. Комитету, который несет ответственность за Конвенцию до ее вступления в силу, также поручено организовать второе совещание Сторон, которое намечено провести в Дубровнике в июле 2000 года.

## 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.**

Конвенции имеют обязательную силу для Сторон только до тех пор, пока они согласны оставаться связанными ее обязательствами. В случае Орхусской конвенции Сторона будет связана ее обязательствами в течение минимум трех лет и 90 дней. Однако, если Сторона решит по истечении трех лет со дня вступления Конвенции в силу для этой Стороны выйти из нее, то она может это сделать в соответствии с процедурой, установленной в пункте 21. Сторона, желающая выйти из Конвенции, должна направить Депозитарию письменное уведомление о своем намерении.

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, русский и французский 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 равно аутентичные тексты 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) предполагает необходимость внесения 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.**