

**Экологическое общество «БИОТІСА»
Республики Молдова**

ДЕМОКРАТИЯ ЧЕРЕЗ УЧАСТИЕ

**(сборник документов и статей,
посвященных доступу к информации,
участию общественности
в процессе принятия решений
и доступу к правосудию по вопросам,
касающимся окружающей среды)**

**Издательско-полиграфическая фирма
«Центральная типография»
Кишинев * 1999**

CZU 504 (478)

ДЗ1

ДЕМОКРАТИЯ ЧЕРЕЗ УЧАСТИЕ (сборник документов и статей, посвященных доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды). Кишинев, 1999, 207 с.

Сборник, опубликованный Экологическим обществом «БИОТИСА» Республики Молдова, включает наиболее важные международные документы и материалы, а также статьи, посвященные проблеме обеспечения прав людей и их объединений на информацию о состоянии окружающей среды, на участие в принятии экологически важных решений и на защиту общественных интересов в области сохранения благоприятных экологических условий в судебных инстанциях, в том числе Орхусскую Конвенцию, а также аналитические материалы о ситуации в Молдове.

Книга предназначена для людей, принимающих решения (депутатов, представителей центральных и местных органов власти и управления, судей), неправительственных экологических организаций и граждан.

Публикация осуществлена благодаря поддержке Программы TACIS-Демосгасу (проект «Демократия через участие» и Программы TACIS «Повышение уровня информированности населения по вопросам окружающей среды»).

Книга распространяется бесплатно.

ISBN 9975-923-88-7

© Идея, состав и оригинальные материалы - Экологическое общество «БИОТИСА», 1999.

Содержание

Предисловие	5
Декларация министров по вопросам окружающей среды региона Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). София, 25 октября 1995 г.	9
Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. София, 25 октября 1995 г.	28
Декларация министров охраны окружающей среды региона Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). Орхус, 25 июня 1998 года	36
Резолюция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Орхус, 25 июня 1998 года	59
Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды	63
Ход осуществления руководящих принципов по участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. Орхус, 1998	101
Резолюция ЭкоФорума по конвенции об участии общественности. Орхус, 22 июня 1998 года	136
Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств– участников Содружества Независимых Государств О модельном законе «О доступе к экологической информации»	143
Модельный закон МПА государств–участников Содружества Независимых Государств «О доступе к экологической информации»	143

Участие общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды. Законодательные основы и практика в Молдове (по состоянию на апрель 1998 года)	154
Орхусский процесс: эволюция законодательства и практики в Молдове в 1998-1999 годах	194
О Проекте Программы Tacis-Democracy «Демократия через участие»	203
О Программе TACIS по повышению информированности по вопросам окружающей среды (TACIS Environmental Awareness Raising Programme) (1997-1999)	204
О составителях и авторах	205

ПРЕДИСЛОВИЕ

Демократические общества отличаются от остальных в том числе и тем, насколько остается прочной связь между людьми, принимающими решения, и остальными членами общества после того, как пройдут очередные выборы, и насколько будут учитываться мнения рядовых членов общества при выработке тех или иных затрагивающих их интересы документов.

Понимание этого пришло не сразу, но с усилением экологизации мышления на Западе к концу 80-х годов стало очевидным, что могут получить реальную поддержку только те политики, которые не на словах, а на деле учитывают интересы людей в этой сфере. Так появились первые международные документы обязательного характера в этой области - Резолюции Европейского Сообщества по оценке экологического воздействия (1985) и о доступе к информации об окружающей среде (1990), которые впоследствии внедрились в национальные законодательства стран-членов Сообщества.

Демократические изменения в Восточной Европе и стремительный рост активности граждан сделали процесс панъевропейским. Серия конференций министров европейских стран в Добржише, Люцерне, Софии и Орхусе в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» наглядно продемонстрировала повышение роли международного сообщества, неправительственных организаций в лоббировании повышения роли ответственности в принятии экологически важных решений. К 90-м годам в Европе и в мире сформировались высокопрофессиональные НПО (IUCN, WWF, Friends of the Earth; ЕЕВ; REC, ECNC; Социально-экологический Союз и др.), не считаться с мнением и позицией которых стало просто невозможно. Существенно возросла и роль депутатов-экологов, объединенных в сети GLOBE-Europe и GLOBE International, которые на конференциях в Стокгольме (1995, 1997), а также в ходе министерских конференций в Софии и Орхусе предложили распространить действие документов по доступу к экологической информации и участию общественности в принятии решений и на законодательные органы своих стран. Все эти организации при поддержке многих местных национальных НПО обеспечили конструктивное сотрудничество с правительствами стран Европы, в результате чего Софийская конференция министров (1995) одобри-

ла Софийские Правила в этой сфере, и государства-участники взяли на себя обязательство внедрять их в национальные законодательства.

Но основной целью процесса стала подготовка к принятию Конвенции о доступе к информации в области окружающей среды, участия общественности в принятии решений и доступу к правосудию по проблемам окружающей среды, над проектом которой работали и представители правительств европейских стран, и НПО, и парламентарии-экологи. Параллельно шло внедрение софийского документа.

Так, в Молдове через подготовленный ЭО «BIOTICA» закон «Об общественных объединениях» (1996) было внедрено право НПО защищать в суде не только интересы своих членов, но и общественные интересы. Другой наш проект - «О доступе к экологической информации» (1996), - был принят в качестве модельного закона Межпарламентской Ассамблеи государств-членов СНГ (1997). Он ожидает принятия и в Парламенте Молдовы. Отдельные главы об участии общественности внесены и в закон «Об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду» (1996). Некоторые элементы участия внедрены и в другие законодательные акты. Так, в законе «О местном публичном управлении» (1998) расширены права граждан по участию в принятии решений на местном уровне.

Вместе с тем, следует признать, что при внедрении принципов открытости в экологическое законодательство Молдовы не хватало концептуального подхода, и в силу отсутствия конкретных процедур реализации воспользоваться провозглашенными правами общественность может с большим трудом. Эта же тенденция прослеживается и во многих других странах региона.

В этой связи подписание Молдовой 25 июня 1998 года наряду с 34 другими государствами Европы Орхусской Конвенции должно придать направленность всему процессу через внедрение ее принципов и положений в национальное законодательство. У Молдовы есть шанс вырваться вперед в этом процессе, но для этого нужно продемонстрировать желание не на словах, а на деле. Ведь не случайно же выбрана наша страна в качестве хозяйки первой встречи министров подписавших Конвенцию стран и параллельной конференции европейских НПО!

Анализ ситуации по вопросам участия общественности в принятии решений в сфере окружающей среды стал в последние годы объектом изу-

чения нескольких высокопрофессиональных ученых и их групп, тесно вовлеченных в экологические неправительственные организации. Здесь следует упомянуть как практические, так и аналитические работы - «Пособие по участию общественности в принятии экологически важных решений в странах Центральной и Восточной Европы» (REC, 1994), капитальную сводку под редакцией Ральфа Хэлло о ситуации с доступом к экологической информации в странах Западной, Центральной и Восточной Европы (1996), брошюру Джереми Вэйтса «Доступ к экологической информации и участие общественности в принятии экологически важных решений», 1996. Состоянию законодательства по этим проблемам в странах СНГ посвящены сводки Стивена Стэка (Review of Central and East European Law, 1997/1998, v. 23, nr. 5/6, 355-532) и коллективный труд «Doors to Democracy» под редакцией Свитланы Кравченко («Экоправо-Львив»), изданный REC в 1998 году. Наконец, ценными пособиями являются руководства «Партнерство во имя будущего» и «Место под солнцем», опубликованными в рамках программы TACIS по повышению информированности по вопросам окружающей среды (TACIS Environmental Awareness Raising Programme-TEAP). Нельзя не отметить и значение проекта TACIS «Open and Effective Parliaments», осуществленного в 1996-1997 годах в 13 странах Восточной Европы и СНГ силами REC и GLOBE Europe.

При этом очевидно, что положения Конвенции, например, равный доступ к открытой экологической информации граждан страны и иностранцев, пусть даже живущих на другом конце Света, или право на доступ к первичным данным, с трудом воспринимаются людьми, принимающими решения, и потому, по всей видимости, будут внедряться и реализовываться на практике не без проблем. Так, нам не удалось в полной мере внедрить принципы участия общественности в принятии решений в недавно принятый закон «О местном публичном управлении», хотя проект досконально обсуждался представителями многих молдавских НПО на семинарах, организованных ЭО «БИОТІСА» совместно с немецким НПО UfU в рамках проекта TACIS-Democracy «Демократия через участие».

Поэтому целью настоящего издания является ознакомление широкого круга людей, принимающих решения (депутатов Парламентов, министров и правительственных служащих, представителей местных властей, судей), а также НПО с документами, принятыми в последние годы в Европе, а также с ситуацией, сложившейся к весне 1999 года в Молдове. Мы

считаем, что основная часть книги будет полезна и представителям других новых независимых государств.

Мы признательны Виктории Элиас и Ольге Понизовой («Экосогласие», Москва), Оксане Тарнецкой (Национальный экоцентр устойчивого развития Казахстана), содействовавших в поиске окончательных версий документов для включения в книгу. Мы благодарим программы TACIS-Democracy и «TACIS Environmental Awareness Raising Programme» (TEAR), финансовая поддержка которых сделала возможной публикацию данной книги.

Мы надеемся, что спокойное и непредвзятое изучение включенных в эту публикацию документов, статей и материалов увеличит ряды сторонников буквы и духа Орхусской Конвенции в различных секторах общества, а значит, будет способствовать построению правового государства и становлению гражданского общества.

Совет Экологического общества «БИОТІСА»:

Петр Горбуненко (Председатель Совета)

Члены Совета:

Алексей Андреев, доктор биологических наук,

Илья Тромбицкий, доктор биологических наук,

депутат Парламента Республики Молдова,

Председатель Комиссии по экологии Межпарламентской

Ассамблеи государств-членов СНГ

10 марта 1999 года

Конференция Министров
Окружающая среда для Европы
София, Болгария
23-25 октября 1995 г.

**ДЕКЛАРАЦИЯ
министров по вопросам окружающей среды региона Европейской
Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций
(ЕЭК ООН)**

25 октября 1995 г.

ПРЕАМБУЛА

1. Мы, министры по вопросам окружающей среды 49 стран в регионе ЕЭК ООН (Европа, Северная Америка, Центральная Азия)¹ и Представитель Европейской комиссии, провели в Софии, Болгария, с 23 по 25 октября 1995 г. третью очередную встречу из серии проводящихся в рамках процесса «Окружающая среда для Европы».
2. Мы вновь подтверждаем свою волю осуществлять сотрудничество в области охраны окружающей среды в Европе в соответствии с принципами, согласованными нами в Люцерне, Швейцария, 30 апреля 1993 года. Мы подчеркиваем безотлагательную необходимость дальнейшего учета экологических соображений в политике во всех отраслях с целью осуществления экономического роста в соответствии с принципами устойчивого развития. Мы признаем, что страны данного региона несут общую, но дифференцированную ответственность как в отношении их вклада в глобальные экологические проблемы, так и в отношении активной ведущей роли для их разрешения в соответствии с целями «Повестки дня на XXI век».
3. Мы глубоко сожалеем о том, что вооруженные конфликты в некоторых частях региона привели к гибели людей и дополнительному ухудшению окружающей среды и поддерживаем соответствующие меры для ограничения этого ухудшения.
4. Мы отмечаем, что со времени нашей встречи в Люцерне был достигнут прогресс в ряде областей, однако сохраняются многочисленные

Публикуется по: Environment for Europe. Third Ministerial Conference, Sofia, 23rd-25th October 1995. Conference Proceedings. P. 30-45

серьезные проблемы, такие как здоровье и окружающая среда и другие, описанные в докладе «Добржишская оценка», а также ядерная безопасность. Мы пришли к следующим выводам относительно путей их совместного решения.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ (ПДОС)

5. Мы приветствуем положительные результаты, достигнутые странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и их партнерами в деле осуществления ПДОС, и мы по-прежнему одобряем ее широкомасштабную стратегию. Имеются явные признаки того, что реформы в области политики, институциональное укрепление и природоохранные инвестиции привели к улучшению экологической обстановки в странах ЦВЕ.
6. Мы признаем, что Целевая группа по осуществлению ПДОС обеспечивала эффективный механизм по распространению и содействию осуществления ПДОС. Мы выступаем за продолжение деятельности Целевой группы и поощряем страны ЦВЕ вносить более существенный вклад в процесс осуществления ПДОС. Мы приглашаем Целевую группу по осуществлению ПДОС подготовить в рамках ПДОС план работы, который будет способствовать учету экологических интересов в областях экономических и социальных реформ в странах ЦВЕ. Мы настоятельно призываем страны, впервые участвующие в процессе «Окружающая среда для Европы», одобрить ПДОС и участвовать в работе Целевой группы.
7. Мы приветствуем прогресс, достигнутый странами ЦВЕ в деле разработки и осуществления национальных программ действий в области окружающей среды (НПДОС), и настоятельно призываем к их дальнейшей разработке и осуществлению. Следует обеспечить координацию с целями и процессом осуществления Национальных планов действий в области здоровья и окружающей среды. Целевая группа по осуществлению ПДОС должна произвести оценку прогресса, достигнутого к концу 1997 г., используя Рамочный документ для разработки НПДОС. Следует укреплять различные виды партнерства, связанные с этими усилиями, в том числе с неформальными секторами, в соот-

ветствии с руководствами по наилучшей практике, разработанными в рамках Целевой группы.

8. Мы одобряем достижения Комитета по подготовке проектов (КПП) и берем на себя обязательство поддерживать продолжение его деятельности, с тем чтобы облегчить и укреплять инвестиции в области окружающей среды в странах ЦВЕ. КПП должен укреплять свое сотрудничество со странами ЦВЕ и в соответствии с НПОС выявлять, подготавливать и разрабатывать экономически обоснованные проекты экологических инвестиций. КПП должен продолжить свою деятельность в тесном сотрудничестве с Целевой группой по осуществлению ПОС с целью облегчения интеграции реформы в политике, институционального укрепления и инвестиционной деятельности.
9. Мы приветствуем «Софийские инициативы», разработанные странами ЦВЕ в сотрудничестве с Целевой группой по осуществлению ПОС и международными финансовыми учреждениями (МФУ). Эти инициативы основываются на достижениях стран ЦВЕ в области уменьшения загрязнения с помощью политических мер, нормирования и инвестиций. Эти инициативы обеспечат предпринятое конкретных шагов, направленных на дальнейшее осуществление ПОС после Софийской конференции в сотрудничестве с западными партнерами и на обмен опытом.
10. Мы учитываем в то же время необходимость придавать большее значение таким явлениям, как соглашения об ассоциировании, подписанные некоторыми странами с Европейским Союзом, а также специфическим потребностям новых независимых государств. В частности, мы настоятельно призываем уделить необходимое внимание сотрудничеству в деле охраны окружающей среды и приветствуем намерение соответствующих сторон учредить подкомитеты по окружающей среде в рамках существующих и новых соглашений об ассоциировании между правительствами стран ЦВЕ и Европейским Союзом.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СТРАНАХ ЦВЕ

11. Мы признаем, что, как правило, финансирование расходов на охрану окружающей среды должно осуществляться на базе принципа «платит загрязнитель». В этом отношении решающее значение имеет внутреннее финансирование в странах ЦВЕ. Однако, на переходном этапе

этих средств недостаточно для решения всех серьезных экологических проблем региона, и поэтому внешние финансовые ресурсы будут оставаться важным каталитическим фактором. Поэтому мы приветствуем подходы, изложенные в документе «Комплексный доклад по вопросам финансирования охраны окружающей среды», в целях преодоления препятствий для получения как внутренних, так и внешних инвестиций для охраны окружающей среды.

12. Всем странам следует обратить особое внимание на устранение макроэкономических диспропорций, разработку эффективных стандартов и нормативных актов в области охраны окружающей среды, укрепление деятельности по их соблюдению и контролю за применением, решение вопросов ответственности, изменение цен на энергетические и природные ресурсы, сокращение субсидий в деятельности, вредную для окружающей среды, и внедрение механизмов возмещения расходов. Доноры и МФУ должны по-прежнему поддерживать усилия стран ЦВЕ по выполнению этих и других необходимых предпосылок для инвестиций в окружающую среду.
13. Признавая и приветствуя увеличение финансовой помощи для охраны окружающей среды, мы подчеркиваем значение финансовой помощи извне как катализатора для инвестиционных проектов по охране окружающей среды в странах ЦВЕ. В этом контексте мы призываем индивидуальных доноров и МФУ повышать эффективность оказываемой ими помощи, сделать окружающую среду областью с высоким приоритетом в своих программах оказания помощи, рассмотреть вопрос о возможности выделять для окружающей среды большую пропорциональную долю от общей финансовой помощи, а также способствовать инвестициям для окружающей среды в странах ЦВЕ, в том числе посредством новых финансовых механизмов. Мы подчеркиваем, что МФУ, зарубежный частный сектор и двусторонние доноры будут по-прежнему играть существенную роль, в особенности во время переходного периода. Мы будем сосредоточивать наши усилия по осуществлению сотрудничества на приоритетных потребностях, установленных странами ЦВЕ, в том числе на приоритетах, заложенных в субрегиональном сотрудничестве, и будем способствовать привлечению местных консультантов и закупкам на местном уровне, действовать и оказывать финансовую поддержку мероприятиям по

сотрудничеству и установлению связей и рассматривать другие шаги и механизмы по совершенствованию нашей помощи. Мы также поощряем доноров и МФУ принять на себя дополнительные обязательства по совместному финансированию по линии КПП или других механизмов проектов для окружающей среды в странах ЦВЕ.

14. Мы поощряем увеличение странами ЦВЕ объема внутреннего финансирования инвестиций для окружающей среды. В частности, с признательностью отмечая уже достигнутые результаты, мы поддерживаем создание и укрепление экологических фондов в странах ЦВЕ на основе недавно подготовленных руководящих принципов. Мы призываем зарубежных доноров и МФУ оказывать поддержку экологическим фондам и сотрудничать с ними для достижения этих целей.
15. Мы отмечаем достигнутые результаты и поддерживаем дальнейшее развитие и более широкое применение схем долевого использования экологического или «зеленого» капитала, а также схем гарантирования кредитов, приспособленных к экологическим проектам с учетом разнообразия конкретных ситуаций. Мы призываем государственных и частных инвесторов, МФУ и страны разрабатывать конкретные программы по опытному осуществлению таких схем на основе принципов рациональной банковской деятельности. Мы приветствуем конкретные обязательства заинтересованных сторон по таким инициативам.
16. Мы призываем двусторонних доноров рассмотреть в соответствии с их национальным законодательством вопрос о взаимном снятии ограничений, предусматриваемых традиционным обусловленным финансированием, включая помощь на основе дотаций и льготное финансирование, с внесением соответствующих изменений в процедуры закупок и проведения торгов. Мы приветствуем продолжение многосторонних дискуссий, касающихся расширения использования финансовых средств, не связанных условиями со стороны доноров в рамках ОЭСР.
17. Мы отмечаем последние инициативы по разработке опытных проектов для осуществления совместной деятельности в качестве экономически эффективного способа для частных инвестиций, направленных на сокращение выбросов парниковых газов на двусторонней основе. Мы призываем к дальнейшей разработке опытных проектов и к

подготовке докладов о национальном опыте в связи с Рамочной конвенцией ООН по изменению климата. Мы поощряем, среди прочего, роль КПП в определении таких потенциальных опытных проектов и отмечаем усилия Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в содействии информационному обмену в этой области.

18. Осознавая значение поддержки проектов для окружающей среды и включения экологических аспектов в проекты других типов, мы призываем МФУ предоставлять наиболее благоприятные сроки и условия для соответствующих инвестиций для охраны окружающей среды как в государственном, так и в частном секторах. Такие условия могут включать продление сроков долговых обязательств, более длительный льготный период, увеличение доли финансирования МФУ в общей сумме займов на осуществление проектов и уменьшение размера минимальных займов со стороны МФУ. Мы также призываем МФУ направлять больший объем внутренних ресурсов на цели подготовки и управления проектами для окружающей среды, более лучшим образом использовать свои возможности по уменьшению политического риска, продолжать и совершенствовать свою практику сочетания займов и донорских грантов в рамках тщательно разработанных финансовых «пакетов».
19. Мы признаем, что для некоторых стран зачет расходов на окружающую среду в счет погашения долга является полезной и ценной возможностью извлечь выгоды одновременно для стран-кредиторов и стран-должников, а также для окружающей среды. Мы с признательностью отмечаем инициативы в этой области.

ДЕЛОВЫЕ КРУГИ, ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

20. Мы подтверждаем решающее значение деловых кругов и промышленного сектора в обеспечении экологически устойчивого экономического развития в Европе и в уменьшении нынешних уровней загрязнения и опасности деградации окружающей среды.
21. Мы признаем заметный прогресс, достигнутый в ряде стран в результате как политических реформ и реформ системы ценообразования, так и мер по энергосбережению, минимизации отходов и внедрению экологически чистых производственных процессов на отдельных предприятиях; однако мы отмечаем, что некоторые положительные резуль-

таты вызваны скорее снижением уровня производства, особенно в странах ЦВЕ, чем инвестициями с положительным эффектом для окружающей среды.

22. Мы обязуемся проводить тесные и постоянные консультации с деловыми кругами, в том числе с мелкими и средними предприятиями и другими заинтересованными сторонами, в процессе:
 - а) разработки, поэтапного перехода к соблюдению и справедливому применению экологических норм в целях обеспечения здоровой и чистой окружающей среды, изыскания наименее дорогостоящих и справедливых решений проблем окружающей среды и урегулирования вопросов, связанных с ответственностью; и
 - б) поощрения принятия частным сектором большей ответственности за охрану окружающей среды и здоровья людей посредством хорошего управления окружающей средой и других добровольных механизмов, учитывая там, где это возможно, положительный экономический эффект применения этих механизмов.
23. Мы приветствуем и одобряем программы сотрудничества с деловыми кругами и промышленностью, особенно в части создания потенциала управления окружающей средой в странах ЦВЕ. Мы призываем к обеспечению контроля продукта на протяжении всего его жизненного цикла, а также к установлению соответствующей ответственности со стороны промышленных предприятий и деловых кругов. Мы поддерживаем новые программы и инвестиции, направленные на улучшение экологических показателей крупных предприятий-загрязнителей в Центральной и Восточной Европе, которые, по всей видимости, в течение достаточно продолжительного времени будут оставаться в государственном секторе. Мы предлагаем Целевой группе по осуществлению ПДОС подготовить программу работы по скорейшему внедрению программ экологически более чистого производства во всех странах ЦВЕ до 1998 года и способствовать сотрудничеству и установлению сети взаимоотношений между всеми сторонами, заинтересованными в программах экологически более чистого производства.
24. Мы призываем промышленные и деловые круги увеличить свои обязательства по охране окружающей среды и улучшать экологические характеристики в секторах своей деятельности. Деловые круги должны в полной мере признать возрастающий потенциал экологических

товаров и услуг, а также тот факт, что доступ к рынкам может быть обеспечен за счет более высоких экологических стандартов, и важность мер по управлению окружающей среды и экологической ревизии. Мы считаем, что достижение высоких экологических стандартов является благоприятным как для деловых кругов, так и для более широких слоев общества.

25. Учитывая решения Комиссии ООН по устойчивому развитию в связи с моделями устойчивого потребления и производства, мы призываем заинтересованные правительства, промышленные круги, организации по охране окружающей среды и потребительские организации в сотрудничестве с соответствующими международными организациями создать опытную программу в целях более экологически безопасных поставок.

БИОЛОГИЧЕСКОЕ И ЛАНДШАФТНОЕ РАЗНООБРАЗИЕ

26. Признавая уникальность ландшафтов, экосистем и видов, которая, в частности, включает экономические, культурные и природные ценности, мы призываем к общеевропейскому подходу к сохранению и устойчивому использованию общих природных ресурсов. Мы одобряем Общеевропейскую стратегию в области биологического и ландшафтного разнообразия, представленную Комитетом министров Совета Европы для принятия на этой Конференции, в качестве рамок для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия. Мы приветствуем готовность Совета Европы и ЮНЕП к созданию в сотрудничестве с ОЭСР и МСОП Целевой группы или другого подходящего механизма для руководства и координации деятельности по осуществлению и дальнейшей разработке стратегии. Мы призываем к проведению самых широких консультаций и установлению сотрудничества для обеспечения осуществления целей этой стратегии с тем, чтобы представить доклад о достигнутом прогрессе на следующей Конференции.
27. Мы приветствуем доклад МСОП «Биологическое и ландшафтное разнообразие в Центральной и Восточной Европе: наиболее целесообразная практика планирования охраны природы в сельских районах», подготовленный под эгидой Целевой группы по осуществлению

ПДОС, и поощряем осуществление его положений, особенно в горных районах.

28. Мы настоятельно призываем все Стороны к эффективному выполнению Конвенции о биологическом разнообразии и других соответствующих конвенций в регионе. Мы настоятельно призываем все Стороны разработать, а остальные страны рассмотреть возможность разработки к 1998 году национальных стратегий, планов и программ по биологическому разнообразию. Мы призываем также все страны к сотрудничеству при выполнении конкретных мер.
29. Мы призываем способствовать охране природы как в охраняемых районах, так и за их пределами, посредством создания Общеввропейской экологической сети, представляющей собой конкретную сеть основных районов, связанных коридорами и поддерживаемых буферными зонами или другими подходящими для этой цели мерами, что способствовало бы распространению и миграции видов.
30. Мы призываем к внесению адекватных взносов из национальных, двусторонних и многосторонних фондов, к увеличению вклада частного сектора в целях активного содействия сохранению биологического и ландшафтного разнообразия, а также к разработке и применению новаторских механизмов финансирования этой деятельности. К соответствующим усилиям в этой области должны быть подключены местные общины, неформальные секторы и органы государственной власти на всех уровнях.
31. Мы призываем к признанию воздействия сельского хозяйства на окружающую среду, а также к тому, чтобы сельскохозяйственная деятельность способствовала сохранению и улучшению биологического и ландшафтного разнообразия.

ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЯДЕРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

32. С учетом продолжающейся серьезной озабоченности по поводу небезопасных ядерных установок почти десять лет спустя после аварии в Чернобыле мы вновь подтверждаем нашу волю остановить как можно скорее небезопасные ядерные сооружения и, в частности, небезопасные ядерные реакторы². Подобное действие должно быть предпринято при помощи международного сотрудничества. В этом

контексте мы приветствуем принятие Международной конвенции о ядерной безопасности и призываем все страны, располагающие ядерными установками, по возможности, присоединиться к Конвенции. В ходе осуществления этой политики особое внимание будет уделено разработке новых и возобновляемых источников энергии и повышению энергоэффективности с учетом социально-экономических и экологических условий в соответствующих странах. Кроме того, мы обязуемся решать проблемы, связанные с управлением ядерными отходами, и улучшить своевременное и эффективное реагирование в случае экологических аварий.

33. Мы учитываем необходимость совершенствования существующих режимов международной ответственности за нанесение ядерного ущерба и установления эффективных режимов во всех странах с тем, чтобы возложить ответственность на операторов ядерных установок с целью обеспечить адекватное возмещение убытков пострадавшим за нанесенный вред их здоровью и имуществу. Нанесенный окружающей среде ущерб должен быть оценен в связи с его включением в подобную ответственность.
34. Мы отмечаем озабоченность, выраженную многими государствами в связи с риском нанесения ущерба здоровью людей и окружающей среде при проведении испытаний ядерного оружия, и напоминаем о принципе превентивности, заложенном в принципе 15 Декларации ООН об окружающей среде и развитию, принятой в июне 1992 г. (Декларация «Рио»).
35. Мы разделяем надежду, выраженную на 39-й Генеральной конференции Международного агентства по атомной энергии, что переговоры о заключении Договора о полном запрещении ядерных испытаний завершатся, и Договор будет подписан в 1996 году, и настоятельно призываем всех участников переговоров увеличить усилия для достижения этой цели.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА ДЛЯ ЕВРОПЫ

36. Мы выражаем озабоченность в связи с выводами, содержащимися в докладе «Окружающая среда для Европы: Добржишская оценка», подготовка которого была намечена в Добржише и в котором впервые дается оценка состояния окружающей среды Европы в целом, поскольку в нем указывается на необходимость широкомасштабных

действий в ряде секторов охраны окружающей среды. Мы предлагаем Европейскому агентству по окружающей среде осуществлять свою деятельность на основе этой оценки и с использованием общеевропейской сети сбора, обработки и распространения данных, а также докладывать о достигнутом прогрессе по основным вопросам, затронутым в докладе, при условии наличия необходимых ресурсов.

37. Мы призываем все европейские страны предпринять шаги для участия в деятельности Европейского агентства по окружающей среде в целях обеспечения сопоставимости, гармонизации и координации существующих систем сбора данных, и призываем оказывать, в случае необходимости, соответствующую помощь в этих целях.
38. Мы одобряем Экологическую программу для Европы (ЭПЕ), которая направлена на решение некоторых проблем, указанных в выводах «Добройшишской оценки», и в которой намечен ряд долгосрочных приоритетов в области охраны окружающей среды на общеевропейском уровне.
39. В частности, министры окружающей среды Европы одобряют основные рекомендации по действиям в Европе, содержащиеся в ЭПЕ и изложенные в приложении к данной Декларации, и призывают к их осуществлению, признавая необходимость использования дифференцированного подхода.
40. Мы предлагаем ЕЭК оценить и подготовить доклад о достигнутом прогрессе в осуществлении Программы на нашей следующей Конференции.

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

41. Мы считаем исключительно необходимым, чтобы в соответствии с принципом 10 Декларации «Рио» государства предоставили общественности возможность участвовать на всех уровнях в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, и признаем, что в этой связи еще многое предстоит сделать. Мы призываем все страны региона создать законодательные рамки и эффективные надлежащие механизмы по обеспечению доступа общественности к экологической информации, упрощению и поощрению ее участия посредством, в частности, проведения процедур оценки воздействия на окружающую среду, предоставления общественности эффективного доступа

к судебным и административным процедурам в случаях нанесения ущерба окружающей среде. Мы предлагаем странам ввести в соответствующие законодательства текст об эффективном участии общественности в качестве основы для проведения успешной политики в области охраны окружающей среды.

42. Мы одобряем Руководящие принципы ЕЭК по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений, касающихся охраны окружающей среды, и предлагаем ЕЭК оценить ход их осуществления в 1997 году и представить доклад об этом на следующей Конференции.
43. Мы обеспечим широкое распространение результатов этой Конференции. Призываем международные организации, участвующие в процессе «Окружающая среда для Европы», сделать то же самое.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ

44. Мы вновь подтверждаем призыв Люцернской конференции к разработке планов подготовки кадров и образования в области управления окружающей средой для неправительственных организаций (НПО) и средств массовой информации, мы приветствуем усилия Регионального экологического центра в этой области и призываем оказывать ему более активную поддержку. Мы приветствуем инициативы, направленные на создание дополнительных региональных экологических центров для новых независимых государств, и поощряем заинтересованных доноров, а также правительства, которым оказывается помощь, содействовать созданию сети таких независимых центров.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ КОНВЕНЦИИ

45. Мы призываем все страны региона и Европейское Сообщество в установленном порядке ратифицировать или присоединиться к экологическим конвенциям, имеющим отношение к региону ЕЭК, в частности к недавно принятым конвенциям и протоколам для окружающей среды ЕЭК, и считаем исключительно необходимым предпринять все требуемые шаги для обеспечения соблюдения и выполнения этих инструментов и поддерживаем предлагаемую разработку новых протоколов по дальнейшему сокращению выбросов азотных соединений, а также устойчивых органических загрязнителей и тяжелых

металлов в рамках Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

БУДУЩЕЕ

46. Мы будем содействовать с помощью Европейского комитета по охране окружающей среды и здоровья подготовке Третьей европейской конференции по здоровью и окружающей среде, которая состоится в Лондоне в 1999 году.
47. Мы считаем, что процесс «Окружающая среда для Европы» продолжает оставаться исключительно необходимым в качестве политических рамок сотрудничества в области охраны окружающей среды в Европе. Его структура должна предоставить возможность всем странам Европейского региона играть полноценную и равноправную роль в деле дальнейшего развития этого сотрудничества, а также придавать должное значение связанным с этим видам деятельности на общеевропейском уровне, в частности здоровью и окружающей среде, окружающей среде и транспорту и устойчивому управлению лесами, в целях создания синергизма и во избежание дублирования деятельности. Структура процесса также должна быть эффективной и экономически выгодной. Следует сосредоточить усилия на конкретных действиях.

В этой связи:

- Комитету по экологической политике ЕЭК (ЕЭК/КЭП) следует внимательно рассмотреть ЭПЕ с тем, чтобы сделать предложения о конкретных приоритетных действиях.
- Разработку региональной Конвенции об участии общественности следует рассмотреть с соответствующим участием НПО.
- Целевой группе по осуществлению ПДОС и КПП следует продолжить свою работу, финансовые аспекты этой деятельности должны быть доработаны в существующих рамках. Существующее секретариатское обеспечение должно остаться прежним.
- КПП следует информировать Целевую группу о своей деятельности.
- Выполнение Общеευропейской стратегии биологического и ландшафтного разнообразия, как это указано в пункте 26, должно про-

изводиться в рамках согласованных механизмов, открытых для всех стран региона.

- Целевая группа по этой Стратегии должна информировать ЕЭК/КЭП о своей деятельности.
 - Европейскому агентству по окружающей среде, упомянутому в пункте 36, следует продолжить деятельность, связанную с оценкой общеевропейского состояния окружающей среды, путем своевременной подготовки доклада о достигнутом прогрессе по основным затронутым вопросам до следующей конференции.
 - Мы призываем сообщество неправительственных организаций продолжить участие в процессе «Окружающая среда для Европы».
48. Мы отмечаем значительный объем работы, проделанной на сегодняшний день в рамках этого процесса, а также важную роль ЕЭК в управлении процессом в тесном сотрудничестве с соответствующими организациями. Мы считаем, что теперь следует упростить и сделать более целенаправленным этот сложный процесс.

В качестве первого шага мы пришли к указанным ниже договоренностям в отношении следующей Конференции министров:

- На следующей встрече ЕЭК/КЭП следует создать подготовительную ad hoc рабочую группу старших должностных лиц, обеспечивая полное и равноправное участие всех стран - членов ЕЭК ООН, Европейской комиссии, соответствующих международных организаций и органов, а также НПО. Председателем этой группы будет представитель страны проведения следующей конференции.
- Эта ad hoc рабочая группа должна начать работу не ранее, чем за 12 месяцев до следующей конференции.
- Деятельность вышеупомянутой группы должна быть подготовлена Исполнительным комитетом в составе трех старших должностных лиц стран ЦВЕ и трех старших должностных лиц западноевропейских стран. Председателем комитета будет представитель принимающей страны, а заместителем председателя будет старшее должностное лицо из ЦВЕ. Исполнительный комитет должен быть учрежден на следующей встрече ЕЭК/КЭП.

- Ответственность за практическую подготовку следующей конференции возлагается на принимающую страну.
49. Мы с благодарностью принимаем предложение правительства Дании о проведении там следующей Конференции министров, которая состоится в мае 1998 года.
50. Мы выражаем глубокую благодарность правительству Республики Болгарии за проведение настоящей Конференции и хотели бы поблагодарить за гостеприимство эту страну и ее народ.

Примечания:

¹ В конференции тоже приняли участие три страны, не являющиеся членами ЕЭК: Австралия, Япония и Мексика.

² Австрия, Исландия, Ирландия, Люксембург, Норвегия и Швеция подтверждают свою позицию, что использование ядерной энергии в принципе следует прекратить в долгосрочном плане. Эту позицию разделяют Дания и Латвия.

Приложение

**ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
ПРОГРАММЫ ДЛЯ ЕВРОПЫ**

Содействовать участию всех европейских стран в работе Европейского агентства по окружающей среде в целях обеспечения сопоставимости, гармонизации и координации существующих систем сбора данных и получения необходимой информации для последующих общеевропейских докладов о состоянии окружающей среды.

Применять Руководящие принципы ЕЭК по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды, уважая при этом любые ограничения в отношении их применения, которые могут возникнуть в том случае, если в федеративных государствах требуется одобрение на субнациональном уровне, и предложить ЕЭК провести обзор выполнения этих Руководящих принципов в 1997 году.

Обеспечить принятие во внимание экологических соображений при принятии решений, в том числе учитывать экологические издержки и выгоды и оценку существующих рисков и применение принципа принятия мер предосторожности и „загрязнитель платит» во всех ключевых секторах, а также предпринять дальнейшие шаги по развитию партнерства между министерствами, парламентами, деловыми и промышленными кругами, неправительственными организациями (НПО) и другими важными группами.

Признать, что Встреча по военной деятельности и окружающей среде, которая была проведена в рамках Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в Линчепинге (Швеция) в сотрудничестве с ЕЭК в 1995 г., внесла весомый вклад в развитие диалога между военным и экологическим секторами; признать и поощрять усилия, приложенные в военном секторе во многих странах для решения проблем окружающей среды, а также меры, уже принятые или запланированные на будущее под эгидой Комитета по проблемам современного общества Организации Североатлантического договора, участвовать в котором приглашены все страны, и предложить другим соответствующим международным организациям своевременно рассмотреть возможности содействия диалогу между военным сектором и минис-

терствами и организациями, занимающимися вопросами окружающей среды, по вопросам разработки национальной политики охраны окружающей среды в военном секторе.

Поощрять ратификацию и обеспечивать выполнение международных правовых документов в области окружающей среды, относящихся к региону ЕЭК, в частности недавно заключенных экологических конвенций и протоколов ЕЭК.

Осуществлять меры, направленные на обеспечение того, чтобы к 2010 году все европейские страны достигли высокого уровня энергоэффективности.

В полной мере осуществлять действующие национальные обязательства, предусмотренные Рамочной конвенцией об изменении климата, и продолжать процесс укрепления этих обязательств в соответствии с Решениями, принятыми на Конференции Сторон в Берлине в 1995 году, с использованием для этой цели всех соответствующих средств, таких, как:

- a) экономические рычаги, в том числе такие финансовые меры, как взимание налогов за CO_2 / энергию и устранение факторов, препятствующих эффективному использованию энергии;
- b) оснащение зданий более эффективной термоизоляцией;
- c) содействие использованию новых и возобновляемых источников энергии;
- d) уменьшение выбросов CO_2 в энергоемких секторах промышленности;
- e) сокращение выбросов парниковых газов в транспортном секторе;
- f) увеличение способности сельскохозяйственных угодий и лесов к поглощению углерода;
- g) снижение выделения метана, в частности, посредством совершенствования правления принадлежащими муниципалитетам мусорными свалками.

Предложить заинтересованным правительствам в сотрудничестве с ЕЭК и другими соответствующими межправительственными организациями/учреждениями, деловыми и промышленными кру-

гами, экологическими и потребительскими организациями выявлять пути и методы оценки жизненного цикла изделий и осуществления экологически безопасных поставок, а также содействия доступу на рынок экологических товаров и услуг в регионе ЕЭК.

Поощрять обеспечение контроля за качеством продукции на протяжении всего жизненного цикла изделий, введение соответствующей ответственности товаропроизводителя, а также интернализации внешних издержек.

Наращивать усилия по повышению эффективности использования ресурсов и уменьшению воздействий на окружающую среду и здоровье человека, причиняемых всеми видами транспорта, при помощи политики, учитывающей вид транспорта и возможности уменьшения объема перевозок; в этих целях содействовать широкому кругу действий, включающих улучшение планирования землепользования, укрепление систем водного, железнодорожного и общественного транспорта, ужесточение технических стандартов и применение оценки воздействия на окружающую среду и экономических рычагов, таких как меры поощрения дальнейшего использования неэтилированного бензина, снижения содержания свинца в бензине с целью постепенного прекращения применения этилированного бензина, снижения потребления топлива транспортными средствами и введения на международном уровне налогов на авиационное топливо.

Разрабатывать и осуществлять кодексы надлежащей сельскохозяйственной практики на местном, национальном и общеевропейском уровнях для охраны воды, почвы и окружающей среды в целом и предложить в этой связи ЕЭК разработать соответствующее руководство по наилучшей практике.

Усилить меры по охране почвы и разработать надлежащие коррективные стратегии по борьбе с нехваткой воды и опустыниванием, в частности, в восточной и южной частях Европы.

Минимизировать до безвредного уровня выбросы в трансграничные воды из точечных и неточечных источников, которые могут вызвать отрицательные трансграничные последствия, и осуществлять в

трансграничном контексте и посредством заключения соглашений между соответствующими прибрежными сторонами планы устойчивого управления водохозяйственной деятельностью, разработанные совместными органами в консультации с водопользователями в рамках упомянутых выше соглашений.

Поддержать усилия, направленные на интегрирование вопросов сохранения биологического и ландшафтного разнообразия во все направления секторальной политики, проводимой в регионе.

Содействовать устойчивому управлению и сохранению всех видов лесов, в частности, оказывая поддержку начавшимся международным процессам, таким как деятельность Межправительственной группы по лесам, учрежденной Комиссией Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию.

КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ
София, Болгария
23-25 октября 1995 г.

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
по обеспечению доступа к экологической информации
и участию общественности в процессе принятия решений
в области охраны окружающей среды**

ПРЕАМБУЛА

Ссылаясь на принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, в котором указывается, что «экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан -на соответствующем уровне»,

признавая, что для повышения уровня информированности об экологических проблемах и содействия эффективному участию общественности необходимо гарантировать доступ к экологической информации,

признавая, что участие общественности способствует усилиям органа государственной власти по охране окружающей среды, и учитывая, что экологическая политика и процесс принятия решений не должны ограничиваться кругом вопросов, которыми занимаются эти органы,

признавая, что для содействия эффективному участию общественности ей следует предоставлять информацию о средствах и методах участия в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды и решении экологических проблем,

признавая, что процесс участия общественности может быть источником дополнительной информации и научно-технических знаний для директивных органов,

исходя из убеждения в том, что природоохранные органы должны повышать уровень информированности общественности с целью содействия углублению понимания и укрепления поддержки общественностью экологической политики и вопросов, касающихся соблюдения экологических норм,

Публикуется по: Официальный документ гонференции ECE/CEP/24

учитывая, что содействие участию общественности требует от органов государственной власти обеспечивать открытость и подотчетность их работы, что позволяет повысить уровень доверия к ним и укрепить поддержку их деятельности,

сознавая, что одновременно с признанием важной роли, которую играет участие общественности в защите экологических прав, необходимо также отметить, что все лица, как в личном качестве, так и в ассоциации с другими, обязаны охранять и сохранять окружающую среду,

принимая во внимание тот факт, что реальный доступ к судам и административным процедурам подачи жалоб для отдельных лиц и групп, объединенных общими государственными интересами, позволит обеспечить охрану их законных интересов и эффективное применение предусмотренных мер по охране окружающей среды, а также отказ от незаконной практики,

утверждает нижеследующие Руководящие принципы:

Ничто в данных Руководящих принципах не может истолковываться как указание на ограничение каких-либо прав доступа к информации и участия общественности, которые могут гарантироваться в законодательстве любого государства-члена или в рамках любого соглашения, стороной которого является это государство.

I. ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

1. Для целей настоящих Руководящих принципов под термином «экологическая информация» понимается любая информация о состоянии вод, воздуха, почвы, фауны, флоры, земли и природных зон и о деятельности или мерах, которые оказывают неблагоприятное воздействие или могут оказывать такое воздействие на них, а также о деятельности или мерах, направленных на их охрану, включая административные меры и программы рационального использования окружающей среды.
2. Любому физическому или юридическому лицу должен предоставляться, по его просьбе, свободный доступ к экологической информации при соблюдении условий, содержащихся в настоящих Руководящих принципах, безотносительно его гражданства, подданства или места жительства и без учета необходимости доказывать его правовой или другой интерес.

3. Органы государственной власти (на национальном уровне, уровне территориально-административных единиц и местном уровне) и органы, на которые возложена государственная ответственность за охрану окружающей среды, за исключением органов, обладающих судебной или законодательной дееспособностью, должны предоставлять экологическую информацию с соблюдением условий, содержащихся в настоящих Руководящих принципах.
4. Органы государственной власти должны обеспечивать на регулярной основе сбор и обновление необходимой экологической информации. Кроме того, государства должны создавать в тех случаях, когда действующие на добровольной основе системы не отвечают существующим требованиям, обязательные системы, обеспечивающие необходимый поток информации о деятельности, оказывающей значительное воздействие на окружающую среду, для органов государственной власти.
5. Государства должны принимать необходимые меры по повышению уровня транспарентности своих систем экологической информации, например путем определения типа и охвата имеющейся экологической информации, основных условий ее предоставления и процедур ее получения, а также посредством создания и ведения информационных регистров и назначения должностных лиц, занимающихся информационным обслуживанием.
6. В просьбе о предоставлении информации может быть отказано только тогда, когда она затрагивает:
 - a) конфиденциальность материалов работы органов государственной власти и конфиденциальность рассмотрения вопросов, касающихся международных отношений и национальной обороны;
 - b) вопросы, связанные с государственной безопасностью;
 - c) вопросы, которые находятся или находились на рассмотрении суда или на этапе расследования (включая дисциплинарное расследование), или которые являются предметом предварительного судебного рассмотрения;
 - d) коммерческую и промышленную конфиденциальность (например, в связи с сельскохозяйственной или другой хозяйственной деятельностью), включая интеллектуальную собственность;

- е) конфиденциальность личных данных и/или архивов;
- ф) документы, представленные третьей стороной, если эта сторона не связан правовым обязательством поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такого обязательства и в тех случаях, когда эта сторона не давала согласия на обнародование таких документов;
- г) документы, разглашение содержания которых может повлечь за собой угрозу для окружающей среды, например информация о местах размножения редких видов.

В такой просьбе может быть также отказано, если это предусматривает предоставление любых документов, находящихся на заключительном этапе их подготовки. В каждой конкретной ситуации вышеуказанные основания для отказа следует толковать ограничительно путем сравнения преимуществ, которые можно получить в контексте государственных интересов в случае разглашения содержания документов, с преимуществами в случае неразглашения сведений. Причины отказа в просьбе о предоставлении информации должны излагаться в письменном виде. В тех случаях, когда только часть запрашиваемой информации затрагивает одну из таких особых категорий данных, оставшуюся информацию следует выделять и предоставлять лицу, обратившемуся с подобной просьбой.

- 7. Органы государственной власти должны ответить лицу, обратившемуся с просьбой предоставить информацию, в максимально короткие сроки и не позднее чем через шесть недель.
- 8. Экологическая информация, например та, которая хранится в государственных архивах, должна предоставляться общественности для изучения бесплатно. Любому лицу, обратившемуся с просьбой об информации, следует предоставлять соответствующие условия для получения копии такой информации (при условии соблюдения положений об авторских правах) с оплатой, в случае необходимости, издержек, связанных с воспроизводством и распространением информации. В тех случаях, когда информация хранится в различных формах, она должна предоставляться в форме, определяемой лицом, обратившимся с просьбой об информации, например в письменной форме, на видеокассетах, в звуковой форме или на электронных носителях информации.

9. Государства должны обеспечивать, чтобы лицо, считающее, что в его просьбе о предоставлении информации было неправомерно отказано или она была неправомерно отклонена или что орган государственной власти не смог удовлетворительно ответить на нее или что в связи с этой просьбой были назначены завышенные расценки, может требовать судебного или административного пересмотра решения согласно положениям соответствующей национальной правовой системы.
10. Государства должны регулярно публиковать новейшую информацию о состоянии окружающей среды, например, в рамках докладов.
11. Государства должны широко рекламировать публикацию важных национальных и международных документов по окружающей среде, например таких, как стратегии, программы, планы действий и доклады о ходе их осуществления.
12. Государства должны широко рекламировать публикацию международных юридических документов, участниками которых они являются и которые устанавливают процедуры обеспечения доступа общественности к экологической информации или права, касающиеся участия общественности, предпочтительно на национальном языке (языках), а также соответствующих резолюций или рекомендаций различных конференций.
13. Государства должны информировать общественность о возможностях направления информации в международные организации по вопросам, касающимся несоблюдения норм международного права.
14. Государства должны поощрять организации, деятельность которых оказывает значительное негативное воздействие на окружающую среду, регулярно сообщать общественности о воздействии их деятельности на окружающую среду.
15. Следует поощрять доступ общественности к информации, получаемой в рамках таких добровольных схем, как экологическая экспертиза^{1/}, а также развитие схем экологической маркировки более благоприятной с экологической точки зрения продукции.

II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

16. Государства должны облегчать участие общественности в процессах принятия решений в области охраны окружающей среды и в процес-

сах принятия решений, имеющих значительные последствия для окружающей среды.

17. Государствам рекомендуется учреждать формальные и неформальные консультативные процедуры с целью упрощения участия НПО в процессах принятия решений, имеющих важные последствия для окружающей среды, и устранения помех или препятствий для участия общественности.
18. Государствам следует прилагать активные усилия для содействия участию общественности в процессах разработки экологической политики и принятия решений в области охраны окружающей среды, которые представляют особый интерес для территориальных и местных общин.
19. К консультациям необходимо приступать уже на самом начальном этапе процесса принятия решений, т. е. тогда, когда по-прежнему открыты различные возможности для дальнейших действий и общественность может эффективно влиять на дальнейшее развитие событий. Государства должны учреждать открытые процедуры и предоставлять соответствующую информацию. В случае необходимости соответствующие органы государственной власти должны предоставлять общественности дополнительную помощь и разъяснения. Государствам рекомендуется, по возможности, устанавливать связь между сроками, отведенными для проведения консультаций с общественностью, и сроками, предусмотренными в рамках режимов предоставления доступа к информации, с целью обеспечения участия общественности, обладающей необходимой информацией.
20. Соответствующие органы государственной власти должны нести ответственность за эффективную подготовку государственных служащих с целью углубления понимания ими своих обязанностей в сфере предоставления общественности доступа к информации и упрощения участия общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды.
21. До принятия решений, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду, государствам следует принимать меры, обеспечивающие учет мнения общественности, включая мнение НПО, других групп, объединенных общими интересами, и природоохранных консультативных органов.

22. Государствам следует обеспечивать участие общественности в процессах принятия административных решений в области охраны окружающей среды, предпочтительно посредством установления четких норм, регламентирующих определенные процедуры, например таких, как, при необходимости, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и выдача разрешений или лицензий, особенно в тех случаях, когда они могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. Эти нормы могут включать, в частности, право на распространение информации, процедуры, которые предусматривают право предлагать, при возможности, соответствующие альтернативы, разумный период времени для представления замечаний, право на обоснованное решение и право прибегать к процедурам административного и/или судебного производства с целью оспаривать бездействие и обжаловать принятые решения.
23. Государствам рекомендуется принять в качестве минимального стандарта обязательства и рекомендации по ОВОС, содержащиеся, например, в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 год).
24. Государствам следует обеспечивать, чтобы лица, вовлеченные в процесс участия общественности в решении вопросов в области охраны окружающей среды, не несли никакого наказания за деятельность, которая во всех других отношениях является законной.

III. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И СУДЕБНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

25. Общественность должна иметь доступ, по мере необходимости, к административным и судебным процедурам. Соответствующие юридические гарантии должны обеспечивать справедливость, открытость, транспарентность и беспристрастность процедур. Желательно, чтобы эти процедуры не были недоступны дорогостоящими.
26. Желательно, чтобы понятию процессуальной правоспособности обеспечивалось широкое толкование в ходе судебного разбирательства вопросов, касающихся охраны окружающей среды.

IV. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

27. Государствам рекомендуется принять необходимые стратегии осуществления настоящих Руководящих принципов, которые следует развивать в ходе широкого консультативного процесса.

28. Эффективное обеспечение доступа к экологической информации и участие общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды предусматривает создание четких нормативных основ для процессуальных и институциональных гарантий и соответствующих правоприменительных программ. В случае необходимости, государствам следует создавать организационные структуры для облегчения эффективного осуществления вышеуказанных гарантий, например, путем назначения должностных лиц, ответственных за информационное обслуживание, и лиц, отвечающих за связи с общественностью, возложения обязанностей по охране окружающей среды на омбудсмена и т. д.
29. Государствам следует признать особую роль местных и территориальных органов государственной власти и передать этим органам необходимые полномочия с целью обеспечить осуществление настоящих Руководящих принципов.
30. Государствам следует поощрять экологическое образование и профессиональную подготовку широкой общественности и конкретных целевых групп, особенно по вопросам о методах и способах обеспечения доступа к информации и участия общественности. Необходимо признать решающую роль НПО, учебных заведений и средств массовой информации и оказывать им соответствующую поддержку.
31. Государствам следует поощрять регулярное наблюдение за осуществлением настоящих Руководящих принципов. Государствам предлагается оказывать поддержку текущей деятельности и облегчать обмен опытом в области осуществления Руководящих принципов. Государства должны будут сообщать о результатах осуществления настоящих Руководящих принципов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций не позднее чем через два года после утверждения данного документа.

Примечание:

^{1/} См., например, положение (ЕЭС) № 1836/93 от 29 июня 1993 года.

ЧЕТВЕРТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ

Орхус, Дания

23 - 25 июня 1998 года

ДЕКЛАРАЦИЯ

**министров охраны окружающей среды
региона Европейской экономической комиссии
Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН)
25 июня 1998 года**

А. ПРЕАМБУЛА

1. Мы, министры охраны окружающей среды и главы делегаций из 52 стран региона ЕЭК ООН и представитель Европейской комиссии, собрались в Орхусе, Дания, 23-25 июня 1998 года, на четвертой по счету Конференции на уровне министров, проводимой в рамках процесса «окружающая среда для Европы».
2. Мы подтверждаем свою глубокую приверженность сотрудничеству в области охраны окружающей среды в регионе ЕЭК ООН, развивавшемуся на трех предшествующих конференциях на уровне министров, состоявшихся в Добрише (1991 год). Люцерне (1993 год) и Софии (1995 год). Мы обещаем выполнить наши обязательства, вытекающие из деклараций, принятых на этих трех конференциях. В частности, мы заявляем, что дальнейшая интеграция экологических соображений в отраслевую политику во всех секторах имеет критическую важность для улучшения состояния окружающей среды. Мы приветствуем активное участие сообщества НПО, а также деловых кругов и профсоюзов в работе этой Конференции. Мы также признаем политическое значение процесса «Окружающая среда для Европы» как важнейшей долгосрочной общеевропейской политической основы для стимулирования экологически безопасного и устойчивого развития.
3. Мы приветствуем восстановление мира на территориях, переживавших ранее вооруженные конфликты, что открывает путь для улучшения состояния окружающей среды на этих территориях. Мы призы-

ваем государства, в которых продолжаются такие конфликты, обеспечить восстановление и укрепление мира.

4. Учитывая, что расширение ЕС поставит новые задачи как в области экономики, так и в области экологии, этот процесс может дать мощный стимул для улучшения состояния окружающей среды в странах-кандидатах на вступление в ЕС. Подобная тенденция отсутствует в других странах ЦВЕ или в новых независимых государствах (ННГ). Многие из этих стран по-прежнему сталкиваются с острыми экологическими проблемами. В рамках процесса «окружающая среда для Европы» необходимо уделять этим странам больше ресурсов, чтобы содействовать соблюдению природоохранной политики и условий в Европейском регионе, что станет шагом в направлении устойчивого развития.
5. Мы признаем важное значение регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества по охране окружающей среды в регионе ЕЭК ООН. В связи с этим мы приветствуем Совместное заявление министров охраны окружающей среды региона Центральной Азии (Алматы, 22 апреля 1998 года) и их приверженность взаимному сотрудничеству и поддерживаем их решение подготовить и реализовать региональный план действий по охране окружающей среды в рамках процесса «Окружающая среда для Европы». Мы также приветствуем и поддерживаем принятие «Балтийской повестки дня на XXI век» в Ньюборге (Дания) 23 июня 1998 года, которая будет играть важную роль в регионе Балтийского моря.

В. РЕГИОН ЕЭК И ГЛОБАЛЬНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СРЕДА

6. Мы отдаем себе отчет в том, что многие экологические проблемы мира проистекают из региона ЕЭК ООН, и подтверждаем особую ответственность стран ЕЭК ООН за вклад в решение этих проблем и наше стремление к ведущей роли стран ЕЭК ООН в глобальном масштабе на пути к достижению устойчивого развития. Мы приветствуем поддержку международных организаций и благодарны за нее.
7. Мы обязуемся выполнять обязательства, вытекающие из тех природоохранных конвенций, Сторонами которых мы являемся. Кроме того, мы с глубокой озабоченностью отмечаем, что некоторые государства ЕЭК ООН не являются Сторонами ряда соответствующих природоохранных конвенций и других юридических инструментов, и настоя-

тельно призываем эти государства предпринять все надлежащие шаги для того, чтобы как можно скорее стать Сторонами этих договоров.

8. Для того чтобы внести дальнейший вклад в достижение устойчивого развития в глобальном масштабе, мы продолжаем поддерживать работу Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и других соответствующих глобальных организаций и конвенций.
9. Нам необходимы сильные, действенные и эффективные режимы соблюдения юридически связывающих обязательств, вытекающих из многосторонних природоохранных соглашений (МПС). Важно, чтобы эти процедуры и механизмы, влекущие за собой, при необходимости, обязательные для выполнения последствия для Сторон в случае несоблюдения ими своих обязательств, были разработаны более подробно. Мы будем оказывать всестороннюю поддержку более широкому участию в существующих МПС и предусматриваемых ими механизмов и их эффективной реализации для обмена информацией и обеспечения соблюдения требований.
10. Мы подчеркиваем, что для усиления механизмов применения национального природоохранного законодательства важно обеспечить международное сотрудничество, осуществляемое на неконфронтационной основе и имеющее целью оказание поддержки. В этом контексте мы приветствуем создание неформальных сетей для сотрудничества между экологическими инспекциями в регионе ЕЭК ООН, такими, как Сеть по осуществлению и применению природоохранного законодательства для присоединяющихся стран Европейского союза (IMPEL-AC) и сеть экологических инспекций в регионе центральной и восточной Европы и в Центральной Азии.
11. Мы подчеркиваем, что цели и обязательства по МПС не должны ограничиваться другими международными соглашениями и что важно обеспечить, чтобы в нормах, положениях и процедурах ВТО в полной мере учитывалась необходимость способствовать высокому уровню охраны окружающей среды. В частности, система многосторонней торговли должна на основании ясных и предсказуемых правил включать использование торговых мер в рамках МПС¹. Мы будем поощрять усилия, направленные на эффективную интеграцию экологических аспектов в международные инвестиционные соглашения, подоб-

ные предложенному Многостороннему соглашению по инвестициям, так, чтобы при этом обеспечивалась поддержка устойчивому развитию и не ограничивались возможности по разработке и осуществлению национальной и международной природоохранной политики.

12. Изменение климата продолжает оставаться самой серьезной глобальной экологической угрозой для устойчивого развития, здоровья населения и будущего процветания в мире. Киотский протокол стал историческим поворотным пунктом, и в настоящий момент необходимо преобразовать обещания, сделанные в Киото, в реальные действия. В этом контексте мы осознаем нашу ответственность как лидера в борьбе с изменением климата. Наши страны прилагают усилия на национальном уровне, направленные на немедленные и значительные сокращения выбросов парниковых газов. Мы твердо верим, что такие сокращения могут быть достигнуты экономически эффективным способом и обещают улучшение качества жизни, как в настоящее время, так и в будущем. На международном уровне мы должны поддерживать приобретенный импульс и приложить усилия для дальнейшего продвижения вперед на четвертой конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций по изменению климата в Буэнос-Айресе по вопросам, оставшимся нерешенными в Киото. Гибкие механизмы, такие, как торговля разрешениями на выбросы на международном уровне, совместное осуществление и механизмы «чистого» развития, должны дополнять меры, принимаемые на национальном уровне. Они могут играть важную роль в достижении наших обязательств экономически эффективным образом. Определение соответствующих принципов, условий, правил и руководящих принципов, гарантирующих, что эти механизмы принесут реальные экологические выгоды, является приоритетной задачей. Важно обеспечить, чтобы эти гибкие условия, в частности торговля, помогали нам в достижении более значительного общего сокращения выбросов парниковых газов, чем то, которое может быть достигнуто без них. Такие правила должны гарантировать существование торговой системы, которая была бы жизнеспособной, поддавалась контролю, проверке и являлась открытой и транспарентной. Следует продолжить работу по обеспечению поглотителей углерода. Мы приветствуем недавнее подписание Киотского протокола рядом присутствующих стран и подтверждаем намерение остальных подписать его в течение следующего

го года. Нам необходим мощный, действенный и эффективный режим соблюдения, который будет поддерживать² выполнение правовых обязательств, предусмотренных Протоколом².

13. В связи с сохранением серьезной озабоченности по поводу небезопасных ядерных установок мы подтверждаем нашу приверженность их постепенному выводу из эксплуатации в кратчайшие возможные сроки³. Мы признаем необходимость решения проблем, связанных с выводом из эксплуатации ядерных реакторов и электростанций, удалением ядерных отходов и эксплуатационной безопасностью. В этом контексте мы отмечаем принятие Совместной Конвенции по безопасному обращению с отработанным топливом и радиоактивными отходами и настоятельно призываем все государства, которые еще не сделали этого, предпринять все надлежащие шаги для того, чтобы стать Сторонами этой конвенции и конвенции по ядерной безопасности. Мы также подтверждаем необходимость в соответствующем международном режиме ответственности для компенсации ущерба, нанесенного ядерными установками, отмечая усилия по улучшению режимов ответственности, недавно предпринятые международным сообществом.
14. Мы напоминаем об обеспокоенности, выраженной многими государствами по поводу риска нанесения ущерба окружающей среде и здоровью населения, связанного с испытанием ядерного оружия, и призываем все государства, которые еще не подписали и не ратифицировали Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, сделать это.
15. Мы отмечаем растущее трансграничное перемещение видоизмененных живых организмов. Соответственно, имеется и растущая необходимость решения проблем безопасности, и мы твердо привержены идее завершить до февраля 1999 года переговоры по протоколу о биобезопасности к конвенции о биологическом разнообразии на основе научной оценки риска и принципа принятия предупредительных мер.

С. СОСТОЯНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ЕВРОПЕ

16. Мы приветствуем доклад «Окружающая среда Европы: Вторая оценка», подготовленный по просьбе, высказанной на нашей последней встрече в Софии в сентябре 1995 года и недавно опубликованный Европейским агентством по окружающей среде. Хотя и произошло сни-

жение некоторых видов нагрузки на окружающую среду, это в целом не привело к улучшению состояния или качества окружающей среды в Европе. Это требует от нас принятия дальнейших действий, в частности, в следующих областях:

- транспорт, где правительственная политика не успевает реагировать на рост интенсивности дорожного движения, которое вносит свой вклад в проблемы загрязнения воздуха, изменения климата, шума, перегруженности дорог и утраты биоразнообразия/среды обитания. Мы полны решимости обеспечить устойчивые и экологически благоприятные транспортные системы и стимулировать использование общественного транспорта, морских, железнодорожных и немоторизованных перевозок. Экономические инструменты должны применяться для сокращения объемов перевозок, чтобы отражать экологические затраты в ценах на транспортные услуги, особенно для грузовых перевозок;
- сельское хозяйство, где необходимо приложить еще немало усилий для согласования экологических требований с практикой сельскохозяйственного производства, например путем дальнейшего усовершенствования правил надлежащей практики ведения сельского хозяйства, поощрения экологически благоприятным методам сельскохозяйственного производства, обеспечения, чтобы финансовая поддержка сельского хозяйства отражала нужды охраны окружающей среды, а также за счет реализации политики, направленной на нейтрализации воздействия интенсивных систем животноводства на окружающую среду;
- энергетика, где необходимы новые усилия по обеспечению реализации имеющихся международных инструментов в полном объеме на национальном уровне, в частности в сфере энергосбережения и стимулирования устойчивого использования возобновляемых энергетических ресурсов;
- химические вещества, где необходима дальнейшая оценка их опасных свойств, размера и характера их воздействия на здоровье населения и на окружающую среду. Такой анализ должен основываться на научной оценке, включая оценку риска, а принимаемые решения должны соответствовать принципу принятия предупредительных мер;

- поверхностные, подземные, прибрежные и морские воды, для которых, несмотря на многочисленные усилия, по-прежнему сохраняется угроза. следовательно, необходимо улучшить меры по постепенному сокращению объема загрязнителей (включая тяжелые металлы и антропогенные химические вещества) и по снижению поступления из источников биогенных веществ;
 - деградация почв, где продолжают сохраняться серьезные проблемы, а успехи в сохранении почв и восстановлении загрязненных объектов незначительны. Необходимо провести дальнейшую работу в области стратегий по предотвращению опустынивания;
 - биоразнообразии, где общая нагрузка продолжает увеличиваться и существует особая потребность в неотложных мерах, указанных в разделе общеевропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия.
17. Мы признаем, что доклад «Окружающая среда Европы: Вторая оценка» не охватывает Центральную Азию. В связи с этим мы приветствуем доклад «Государства Центральной Азии: Оценка окружающей среды», подготовленный странами этого региона.
18. Мы признаем, что механизмы координации мониторинга, сбора и обработки данных и управления данными в европейском регионе все еще являются неадекватными. В будущем нам следует придавать повышенную приоритетность улучшению этих механизмов и информации о состоянии окружающей среды для поддержки процесса принятия решений и улучшения доступа общественности к надежной экологической информации. Исходя из этого, мы призываем к более тесному сотрудничеству между всеми правительствами организациями и существующими сетями по информации и наблюдению. Мы приветствуем инициативу Российской Федерации провести в первой половине 1999 года в Москве специальное совещание с целью укрепления сотрудничества в этой области. В ходе дальнейшей работы в этом направлении следует полностью учитывать деятельность существующих сетей и форумов, в частности Европейского агентства по окружающей среде.

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЫ
ДЛЯ ЕВРОПЫ**

19. Процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) являются важным средством учета экологических соображений в проектах развития и обеспечения доступа к информации и участия общественности. Мы приветствуем недавнее вступление в силу заключенной в Эспо Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Мы настоятельно призываем страны региона ЕЭК ООН предпринять все необходимые шаги, с тем чтобы стать Сторонами этой Конвенции и приступить к ее осуществлению. Мы также отмечаем прогресс, достигнутый по внедрению ОВОС в странах ЦВЕ и приветствуем Софийскую инициативу по ОВОС, деятельность по которой возглавляет Хорватия.
20. Мы признаем, что стратегическая оценка воздействия на окружающую среду облегчает проведение систематического анализа воздействия предлагаемых политических мер, планов и программ на окружающую среду, и предлагаем странам и международным финансовым учреждениям ввести и/или осуществлять стратегическую оценку воздействия на окружающую среду при надлежащем участии НПО и граждан. Мы подчеркиваем, что оценку международной отраслевой политики, планов и программ в регионе ЕЭК ООН в таких областях, как транспорт, энергетика и сельское хозяйство, проводимую с целью учета экологических соображений в процессе принятия решений в рамках других направлений политики, следует осуществлять как приоритетную задачу.
21. Мы признаем, что изменения структур потребления и производства должны стать основой для продвижения в направлении обеспечения устойчивости в регионе ЕЭК ООН; мы с обеспокоенностью отмечаем, что события в странах с переходной экономикой могут приводить к копированию неустойчивых структур потребления, существующих в других частях региона.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ВОЗДУХА

22. Мы приветствуем принятие и подписание Протоколов по стойким органическим загрязнителям (СОЗ) и по тяжелым металлам к Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и настоятельно призываем все Стороны Конвенции неза-

медлительно принять все необходимые меры для того, чтобы стать участниками этих двух протоколов, и предпринять добровольные незамедлительные шаги по осуществлению и соблюдению Протоколов еще до их официального вступления в силу.

23. Мы обязуемся проводить конструктивную работу на предстоящих переговорах о глобальной конвенции по СОЗ.
24. Мы намереваемся сократить производимые нашими странами выбросы свинца, кадмия и ртути из различных промышленных источников на транспорте, в результате процессов горения, удаления и сжигания отходов, и взять на себя все остальные обязательства, вытекающие из Протокола по тяжелым металлам. Мы отмечаем, что 30 стран в отдельном заявлении выразили свою готовность полностью прекратить общее использование этилированного бензина для нужд автомобильного транспорта раньше даты, установленной в Протоколе (копия заявления прилагается).
25. Мы выражаем решительную поддержку скорейшему завершению разработки нового протокола по оксидам азота и сходным веществам к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, и мы преисполнены решимости предпринять все необходимые шаги для обеспечения научной базы для эффективного осуществления и дальнейшего развития действующих экономически эффективных правовых инструментов, направленных на сокращение трансграничного загрязнения воздуха в регионе ЕЭК ООН.
26. Мы приветствуем заявление Исполнительного органа по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, сознавая важную роль, которую играет Конвенция в содействии улучшению качества окружающей среды и состояния здоровья населения в Европе и северной Америке (копия принятого заявления прилагается).
27. Мы с удовлетворением отмечаем, что Протокол 1991 года об ограничении выбросов летучих органических соединений вступил в силу в сентябре 1997 года и что Протокол 1994 года относительно дальнейшего сокращения выбросов серы вступит в силу в начале августа 1998 года. Мы настоятельно призываем все страны, которые подписали эти два Протокола, но еще не стали их Сторонами, сделать это как можно скорее.

**СТРАТЕГИЯ ПОСТЕПЕННОГО ПРЕКРАЩЕНИЯ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭТИЛИРОВАННОГО БЕНЗИНА**

28. Мы одобряем предложенную стратегию постепенного прекращения общего использования этилированного бензина автодорожным транспортом в возможно более короткий срок, но не позднее чем 1 января 2005 года, признавая при этом, что четыре страны зарезервировали свою позицию относительно целевого срока.⁴ Мы обязуемся проводить работу, нацеленную на промежуточные целевые показатели, предусмотренные стратегией, и оценить их достижение на нашей следующей Конференции на уровне министров.
29. Мы продолжим усилия для предотвращения возможного роста общего количества выбросов вредных веществ в результате постепенного прекращения использования этилированного бензина.
30. Мы приветствуем и отмечаем результаты сотрудничества между странами ЦВЕ в области постепенного прекращения использования этилированного бензина и уменьшения загрязнения воздуха на местном уровне в рамках софийской инициативы по качеству воздуха на местном уровне, ведущую роль в осуществлении которого играет Болгария. Мы призываем Комитет по подготовке проектов (КПП) сделать постепенное прекращение использования этилированного бензина частью его дальнейшей работы как в регионе ЦВЕ, так и в ННГ.

ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ⁵

31. Мы одобряем Заявление о политике в области энергоэффективности (см. документ Конференции ЕСЕ/СЕР/47) и приветствуем Основные направления энергосбережения в Европе (см. документ Конференции ЕСЕ/СЕР/47/Add.1), представленные Комитетом ЕЭК ООН по экологической политике и по-прежнему убеждены, что повышение энергоэффективности будет являться важнейшим средством выполнения наших обязательств по Киотскому протоколу.
32. В частности, мы будем способствовать действиям по реформированию энергетических рынков и ценообразования, чтобы обеспечить отражение затрат в ценах и наличие экономических стимулов, которые во все большей степени способствовали бы учету в стоимости экологических издержек, связанных с производством и использованием энергии. В этом контексте мы поддерживаем любую междуна-

родную деятельность по разработке мер, направленных на уменьшение шума и выбросов в воздушную среду, производимых авиатранспортом. Кроме того, мы поддерживаем работу, направленную на введение регулирующих или финансовых мер в таких быстро развивающихся секторах транспорта, как авиация. Мы будем содействовать мерам по постепенному уменьшению и, при возможности, отмене к 2005 году субсидий на цены на энергию, которые препятствуют эффективному использованию энергии и/или оказывают вредное воздействие на окружающую среду

33. Мы признаем сложный межсекторальный характер политики в области энергоэффективности и необходимость ее интеграции в отраслевую политику, например в жилищную, транспортную и промышленную. Для действенного проведения политики в области энергоэффективности следует обеспечить на всех соответствующих правительственных уровнях действенную и эффективную координацию мер политики.
34. Мы признаем важность международного финансирования эффективного энергосбережения и развития возобновляемых источников энергии, особенно для стран центральной и восточной Европы, включая ННГ, например с привлечением Всемирного банка. Глобального экологического фонда (ГЭФ), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), Программ ЕС PHARE и TACIS. Мы настоятельно призываем заинтересованные международные органы придавать приоритетность энергосбережению и энергоэффективности при проведении своей оперативной политики и в руководствах по осуществлению проектов.
35. Мы будем способствовать действиям, направленным на укрепление международного сотрудничества по контролю за осуществлением политики в области энергоэффективности. О прогрессе в этой области будет сообщено на следующей Конференции «Окружающая среда для Европы».

ОБЩЕЕВРОПЕЙСКАЯ СТРАТЕГИЯ В ОБЛАСТИ БИОЛОГИЧЕСКОГО И ЛАНДШАФТНОГО РАЗНООБРАЗИЯ

36. Мы принимаем к сведению Доклад о ходе работы по осуществлению общеевропейской стратегии в области биологического и ландшафт-

ного разнообразия, приветствуем ее увязку с реализацией Конвенции о биологическом разнообразии и принимаем к сведению работу, проведенную в рамках Софийской инициативы под руководством Словении. Мы одобряем Резолюцию относительно биологического и ландшафтного разнообразия (см. документ Конференции ECE/CEP/54).

37. Мы сознаем, что биологическое и ландшафтное разнообразие, особенно в ЦВЕ и ННГ, представляет большую ценность для Европы в целом, и выражаем нашу озабоченность ростом нагрузки, которая грозит дальнейшим ухудшением ситуации. Мы преисполнены решимости усилить и осуществить инструменты, предназначенные для улучшения интеграции задач в области биологического и ландшафтного разнообразия в отраслевую политику на национальном и международном уровнях, предусматривая для этого, среди прочего, соответствующие экономические и финансовые стимулы.
38. В частности, мы отмечаем, что землепользование оказывает серьезное воздействие на биологическое и ландшафтное разнообразие и что в настоящее время в данной области существуют как широкие возможности для прогресса, так и потенциальный риск. Для использования возможностей и во избежание негативного воздействия мы предпримем инициативы по учету вопросов биологического разнообразия в сельскохозяйственном секторе в ходе расширения ЕС и переходных процессов.
39. Мы призываем все участвующие государства, международные организации, НПО и частный сектор усилить соответствующим образом поддержку с их стороны осуществлению Конвенции о биологическом разнообразии, в том числе в рамках общеевропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия, включая использование новых и инновационных финансовых средств.

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И РОЛЬ НПО

40. 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.

41. Мы принимаем к сведению резолюцию Сторон, подписавших Конвенцию (см. документ Конференции ECE/CEP/43/Add.1/Rev).
42. Мы признаем и подчеркиваем важнейшую роль, которую играют в обществе природоохранные НПО, в качестве важного канала для выражения мнения общественности, осознающей проблемы окружающей среды. Участие обладающей необходимой информацией общественности является существенно важным элементом здоровой демократии. Представляя отдельным гражданам и природоохранным НПО возможность играть активную роль в разработке экологической политики и в повышении уровня информированности общественности, Орхуская Конвенция будет способствовать росту экологической ответственности граждан и позволит всем членам общества выполнять свои обязанности как индивидуально, так и в союзе с другими, по охране и улучшению состояния окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений⁶.
43. Решение о проведении специального диалога с природоохранными НПО во время этой Конференции означает, что мы признаем их существенно важную роль и свои обязательства по укреплению процесса обмена информацией между правительствами и НПО, в том числе на международных форумах. Мы признаем новую роль, которую НПО играли на этой Конференции, и мы с удовлетворением отмечаем их ведущую роль в организации заседания НПО и в принятии на себя ответственности за его проведение, а также их активное участие в подготовке Конференции.
44. Мы призываем страны оказывать по мере необходимости практическую и финансовую поддержку природоохранным НПО, отмечая в то же время, что роль этих групп могла бы также заключаться в том, чтобы оспаривать политику правительств.

D. ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

45. Мы признаем эффективную роль, которую играет Специальная рабочая группа по ПДОС в содействии реформе экологической политики и в наращивании потенциала в странах ЦВЕ и ННГ. Участие в работе Специальной рабочей группы помогает странам-кандидатам и их партнерам из ЕС приступить к диалогу по вопросам охраны окру-

жающей среды в процессе расширения ЕС. Мы также приветствуем и поддерживаем более активное участие и причастность ННГ к этому процессу. Принимая во внимание динамику процесса расширения ЕС и значительные ресурсы, которые отведут на этот процесс Европейская комиссия, страны - члены ЕС и страны-кандидаты, мы согласны с тем, что основное внимание в ходе дальнейшей реализации ПДООС следует перенести на те страны ЦВЕ и ННГ, которые не охвачены процессом подготовки к вступлению в ЕС. В этих странах существует самая большая потребность в средствах внешнего финансирования для создания потенциала в области подготовки и осуществления проектов, а также для укрепления деятельности национальных экологических фондов.

46. Структурную основу дальнейшей деятельности Специальной рабочей группы по ПДООС по-прежнему должны составлять НПДООС, программы финансирования природоохранной деятельности и планы рационального использования окружающей среды на предприятиях, однако эту деятельность следует организовывать и осуществлять таким образом, чтобы более адекватно реагировать на различные потребности групп стран, включавших страны ЦВЕ и ННГ. Мы благодарим ОЗЕР за секретариатскую поддержку, которую эта организация оказала Целевой группе. Расположенному в Сентендре (Венгрия) Региональному экологическому центру (РЭЦ) следует играть все более активную роль в поддержке работы специальной рабочей группы в Центральной и Восточной Европе, охватывающей как страны, присоединяющиеся к ЕС, так и страны, не вовлеченные в этот процесс.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ

47. Мы приветствуем подходы, изложенные в докладе «Финансирование природоохранной деятельности в СЦВЕ/ННГ: выводы и рекомендации» (см. документ Конференции ЕСЕ/СЕР/50), и отмечаем, что в нем приводится картина, характеризующаяся большим разнообразием ситуаций. Некоторые страны ЦВЕ мобилизовали инвестиции в охрану окружающей среды, объем которых соответствует средним величинам для стран ОЗЕР в виде доли их ВВП или превышает эти средние величины. В то же время в ННГ источники финансирования охраны

окружающей среды являются слабыми или вовсе отсутствуют. Этим странам следует разработать соответствующие стратегии финансирования. В этой связи мы одобряем рекомендации, содержащиеся в докладе о финансировании охраны окружающей среды. В частности, мы призываем разработать более эффективные подходы для увязки политических мер и инструментов, которые требуются для создания спроса и увеличения объема внутреннего финансирования, с механизмами, обеспечивающими финансовые ресурсы для проектов.

48. Финансирование природоохранной деятельности должно осуществляться, главным образом, из внутренних источников. Экономические инструменты должны играть более важную роль, стимулируя загрязнителей сокращать загрязнение за счет своих собственных средств (принцип «платит загрязнитель»), поощряя устойчивое развитие и интеграцию экологических соображений в отраслевую политику, а также повышая поступления в экологические фонды и в другие механизмы государственного и частного финансирования. В этой связи мы приветствуем осуществлявшийся под руководством Чешской Республики обмен опытом между странами в рамках софийской инициативы по экономическим инструментам и семинар по экономическим инструментам, проведенный ЕЭК ООН-ОЭСР в 1997 году в Чешской Республике.
49. Внешнее финансирование будет служить важным источником поддержки стран, присоединяющихся к ЕС, в плане выполнения экологических требований, действующих в рамках ЕС. Основными задачами будут создание рамок проводимой политики и институциональной структуры, а также потенциала в области подготовки проектов с тем, чтобы обеспечить экономически эффективное использование этих ресурсов на решение приоритетных задач. Внешнее финансирование будет по-прежнему играть очень важную роль в странах с ограниченными источниками внутреннего финансирования, особенно в ННГ. Странам-донорам и международным финансовым учреждениям (МФУ) следует использовать более активный подход и расширить свою поддержку этих стран, особенно посредством содействия финансированию опытных и демонстрационных проектов в соответствии с растущим спросом. Внешнее финансирование будет также играть важную роль в оказании поддержки странам ЦВЕ и ННГ для достижения глобальных экологических целей в трансграничном контексте.

50. Мы приветствуем недавний пересмотр руководящих принципов PHARE, в результате которого природоохранный сектор стал одним из наиболее приоритетных. В то же время мы выражаем обеспокоенность по поводу того, что в программе TACIS по-прежнему отсутствует соответствующая природоохранная направленность. Поэтому мы призываем в ходе предстоящего пересмотра правил TACIS включить в них положения о признании, аналогичные содержащимся в программе PHARE, в том числе положения, касающиеся необходимости тесного сотрудничества с другими донорами и международными финансовыми учреждениями, а также более четкие процедуры разработки проектов. В этой связи огромное значение имеет повышение транспарентности на всех этапах проектного цикла. Мы также призываем к совершенствованию диалога между TACIS и странами - получателями помощи в целях более оптимального использования имеющейся по линии TACIS помощи для природоохранных целей.
51. Мы принимаем к сведению экологические проекты, финансируемые и поддерживаемые Программой развития Организации Объединенных наций (ПРООН), которые реализуются на национальном и региональном уровнях в странах ЦВЕ и ННГ.
52. Мы признаем роль МФУ в оказании поддержки странам ЦВЕ и ННГ в решении их экологических проблем, мы настоятельно рекомендуем МФУ значительно повысить свою роль как организаций, способствующих реализации программ капиталовложений в области охраны окружающей среды в странах с экономикой переходного периода. Мы будем проводить более активную работу, в частности через исполнительных директоров МФУ, по стимулированию увеличения количества и повышению качества экологических проектов в странах ЦВЕ и ННГ и введению экологических соображений в основное русло проектных портфелей МФУ.
53. Всем партнерам, т.е. странам ЦВЕ и ННГ, МФУ, донорам, и во все большей степени частному сектору, следует укрепить свои усилия по мобилизации и направлению финансовых ресурсов на разрешение приоритетных экологических проблем, в частности через совместное финансирование проектов. Специальной рабочей группе по ПДООС и Комитету по подготовке проектов (КПП) следует проводить работу по стимулированию и поддержке этих усилий и подготовке оценоч-

ного доклада по достигнутому в этом направлении прогрессу для следующей встречи на уровне министров «Окружающая среда для Европы».

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (НПДООС)

54. Мы приветствуем доклад «Оценка прогресса в разработке и осуществлении национальных программ действий по охране окружающей среды (НПДООС) в СЦВС/ННГ» (см. документ Конференции ЕСЕ/СЕР/49), подготовленный Специальной рабочей группой по ПДООС, отмечая при этом, что принципы ПДООС остаются в силе. Однако по мере возобновления экономического роста и дифференциации потребностей и приоритетов в регионе ЦВЕ и ННГ эти принципы следует применять еще более последовательно. В странах, заявивших о своем желании стать членами БС, потребуются существенные изменения в законодательной базе и институциональной структуре, а также крупные инвестиции. Огромное значение для этого процесса будут иметь эффективные с точки зрения затрат стратегии их разработки и осуществления. По мере того как другие страны ЦВЕ и ННГ будут переходить от разработки ПОДСОС к их реализации, им потребуется целенаправленный, прагматический, ориентированный на конечный результат подход для преодоления дефицита имеющихся ресурсов. В этом отношении мы поддерживаем координацию НПДООС и национальных планов действий по гигиене окружающей среды (НПДГОС).

КОМИТЕТ ПО ПОДГОТОВКЕ ПРОЕКТОВ

55. Мы приветствуем результаты деятельности Комитета по подготовке проектов в странах ЦВЕ. КПП следует отразить в своей деятельности конкретную потребность во внешнем финансировании и необходимость активной координации действий клиентов, правительств стран-бенефициаров, доноров и МФУ в ННГ и странах ЦВЕ, которые не охватываются процессом расширения ЕС. КПП следует сосредоточить основные усилия в этих странах, продолжая при этом свою деятельность в 10 странах ЦВЕ, обратившихся с просьбой о принятии в ЕС. В ННГ и в странах ЦВЕ, не вовлеченных в процесс расширения ЕС, КПП следует продолжать работать в тесном сотрудничестве с соответствующими странами и целевой группой по ПДООС и укрепить

свою деятельность за счет размещения представителей КПП в странах региона.

ДЕЛОВОЙ СЕКТОР И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

56. Мы обязуемся стимулировать, поощрять и усиленно поддерживать процесс осуществления эффективных планов рационального использования окружающей среды на предприятиях стран ЦВЕ и ННГ, включая экологически чистое производство, основываясь на рекомендациях, содержащихся в Политическом заявлении по управлению охраной окружающей среды на предприятиях в странах ЦВЕ/ННГ (см. документ Конференции ЕСЕ/СЕР/51). Мы будем уделять более приоритетное внимание вопросам управления охраной окружающей среды на предприятиях в рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества. Мы призываем деловые круги и промышленность, профсоюзы, природоохранные общественные организации, учебные заведения и другие заинтересованные стороны сотрудничать с нами в этом направлении. Мы предлагаем МФУ и международным организациям оказывать практическую поддержку в целях укрепления природоохранной деятельности на предприятиях стран ЦВЕ и ННГ. Мы призываем доноров, МФУ, страны ЦВЕ и ННГ создавать деловую среду, которая будет способствовать созданию местного сектора частных предприятий, производящих экологически чистые товары и услуги в странах ЦВЕ и ННГ.
57. Мы приветствуем предоставляемую настоящей Конференцией возможность расширить диалог с ведущими представителями делового сектора, а также улучшение взаимосвязи между промышленностью и охраной окружающей среды, установившейся на сессии. Мы подтверждаем наше намерение установить этот диалог на более продолжительной основе и предложить деловым кругам присоединиться к нам в этих усилиях, направленных на стимулирование партнерства между государственным и частным сектором, создаваемого для достижения наших общих целей в области охраны окружающей среды и в более общем смысле для содействия устойчивому развитию. Мы приветствуем заявление Европейского «круглого стола» промышленников об инвестировании компаний в странах ЦВЕ, в котором отражены отдельные методы рационального осуществления природоохранной деятельности, являющиеся также рациональными методами под-

держания деловых отношений. Мы с удовлетворением отмечаем, что в настоящее время между предприятиями стран западной Европы и предприятиями стран ЦВЕ и ННГ заключаются соглашения о партнерстве с целью содействия наиболее непосредственной и практической передаче экологических знаний и опыта.

58. Мы предлагаем Специальной рабочей группе по ПДООС способствовать и оказывать поддержку этому процессу и подготовить доклад на основе оценки проделанной работы для следующей конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы».

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ЦЕНТРЫ

59. Мы признаем, что в своем развитии расположенный в Сентендре (Венгрия) Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы превратился в независимый орган международного характера. Он предоставляет широкие возможности для оказания помощи в решении экологических проблем в регионе ЦВЕ посредством осуществления сотрудничества между правительствами, НПО и деловым сектором содействия свободному доступу к информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. Мы приветствуем инициативы стран-бенефициаров, предусматривающие активную поддержку деятельности Центра.
60. Учитывая важную роль гражданского общества и участия общественности в улучшении состояния окружающей среды, мы приветствуем и одобряем создание региональных экологических центров в Кишиневе, Киеве, Москве и Тбилиси. Они создаются и действуют как автономные органы, которые будут содействовать сотрудничеству между заинтересованными сторонами в открытом и транспарентном решении региональных, трансграничных и местных экологических проблем. Мы приветствуем инициативы по укреплению сотрудничества в области охраны окружающей среды между странами центральной Азии и их намерения создать региональный экологический центр. Мы призываем основателей этих центров и другие заинтересованные стороны предоставить необходимые ресурсы для обеспечения деятельности центров и создать международный координационный комитет, который бы осуществлял координацию работы с этими новыми РЭЦ. Мы также отмечаем первые шаги по созданию нового РЭЦ в Стамбу-

ле в качестве независимого международного органа и поощряем дальнейшие шаги по созданию этого центра, осуществляемые в консультации с другими сторонами, в том числе со сторонами в рамках данного региона^{7,8}.

61. Мы убеждены в том, что процесс «Окружающая среда для Европы» играет существенно важную роль в укреплении диалога и сотрудничества в области охраны окружающей среды в Европе и в содействии устойчивому развитию в регионе ЕЭК. Он ставит вопросы охраны окружающей среды среди первоочередных вопросов повестки дня даже в тех странах, где социально-экономическая ситуация неблагоприятна. Этот процесс объединил широкий спектр международных организаций, создал эффективное разделение обязанностей и установил каналы сотрудничества и обмена информацией между ними. Охрану окружающей среды нередко рассматривают как показательный пример политического сотрудничества в Европе, и мы будем стремиться к тому, чтобы он стал моделью и для других континентов мира. Процесс «Окружающая среда для Европы» должен основываться на уже проделанной работе и, в частности, осуществляться не на этапе принятия обязательств в сфере политики, а на стадии их практической реализации.
62. Мы с удовлетворением отмечаем другие осуществляемые на уровне министров процессы, связанные с охраной окружающей среды в Европе. Мы возьмем на себя активную роль в развитии итогов Конференции ЕЭК «Транспорт и окружающая среда», состоявшейся в ноябре 1997 года в Вене, в частности, посредством осуществления мероприятий, предусмотренных в Венской декларации и Программе совместных действий. Мы приветствуем совместную программу работы по сохранению и расширению биологического и ландшафтного разнообразия лесных экосистем на 1997-2000 годы, принятую на третьей Конференции министров по охране лесов в Европе (Лиссабон, 2-4 июня 1998 года). Мы ожидаем скорейшего начала третьей конференции министров «Окружающая среда и здравоохранение», которая состоится в Лондоне и июне 1999 года, и надеемся обеспечить более тесное сотрудничество с процессом «окружающая среда и здравоохранение», с удовлетворением принимая к сведению, что в настоящее время для рассмотрения на этой Конференции подготавливается протокол к Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансгра-

ничных водотоков и международных озер с целью предупреждения, ограничения и сокращения масштабов связанных с водой заболеваний посредством принятия важных обязательств. Мы приветствуем дальнейшие процессы тесного сотрудничества, такие, как конференция на уровне министров «Сельское хозяйство и окружающая среда», вопрос о проведении которой рассматривается в контексте развития результатов, излагаемых в документе «Учет задач охраны биологического и ландшафтного разнообразия в политике секторов» (см. документ Конференции ЕСЕ/СЕР/53), и обязуемся извлечь из них максимальную выгоду в целях охраны окружающей среды в Европе.

63. Мы считаем, что широкая институциональная форма процесса «Окружающая среда для Европы» должна получать дальнейшее распространение со следующими коррективами:

- Принимая во внимание важность и комплексный характер доклада «Окружающая среда Европы: вторая оценка», мы призываем ЕАОС совместно с существующими национальными и международными сетями регулярно обновлять информацию и представлять выводы, основанные на соответствующих показателях, для наших будущих конференций на уровне министров с целью оказания поддержки процессу принятия решений.
- Комитету по экологической политике ЕЭК следует и далее осуществлять надзор за Экологической программой для Европы с учетом, в частности, доклада «Окружающая среда Европы: вторая оценка» с целью реализации приоритетных мер на общеевропейском уровне в рамках своей долгосрочной программы работы и представить доклад о проделанной работе на следующей конференции на уровне министров. Специальной рабочей группе по ПДООС и КИП следует переориентировать свою деятельность и уделять более пристальное внимание ННГ и тем странам ЦВЕ, которые не охвачены процессом подготовки к вступлению в ЕС. Региональному экологическому центру в Сентендре следует в целом взять на себя более активную роль в процессе «Окружающая среда для Европы» и проводить работу по конкретным направлениям деятельности Специальной рабочей группы по ПДООС в странах ЦВЕ. Специальная рабочая группа по ПДООС должна также осуществлять сотрудничество с новыми РЭЦ в регионе ННГ.

- Следует закрепить достигнутый после софийской конференции прогресс в области сокращения числа подготовительных совещаний.
 - Конференции на уровне министров будут проводиться не чаще одного раза в четыре года. Следующая конференция состоится в 2002 году по случаю десятой годовщины с момента проведения Рио-де-жанейрской конференции.
 - Специальная рабочая группа старших должностных лиц будет созвана за два года до открытия следующей конференции и на этом совещании, проходящем под председательством нынешней принимающей страны, принимаем решение о следующей принимающей стране, желателен ННГ, и о точных сроках проведения следующей конференции.
 - Специальная рабочая группа старших должностных лиц будет выступать в качестве органа, координирующего подготовку вопросов существа для следующей конференции. Работой специальной рабочей группы будет руководить страна, принимающая следующую конференцию, а ЕЭК ООН будет выполнять секретариатские функции.
 - Работу специальной рабочей группы будет готовить Исполнительный комитет (Исполком), включающий двух старших должностных лиц из ЦВЕ, двух из ННГ и четырех из стран западной Европы. Председатели Комитета ЕЭК ООН по экологической политике. Специальной рабочей группы по ПДООС и КПП, Совета Европейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия будут участвовать в качестве наблюдателей. Председательствовать в нем будет страна, принимающая конференцию. Исполком будет также создан на совещании РГОСДЕ за два года до следующей конференции. За практическую подготовку к следующей конференции будет отвечать принимающая страна.
64. Мы преисполнены решимости изменить негативную тенденцию в состоянии окружающей среды в регионе ЕЭК ООН и осуществлять оценку проделанной работы на нашей следующей конференции, которая состоится через четыре года. В этой связи необходимо положить конец продолжающемуся ухудшению состояния окружающей среды в регионе ЕЭК ООН в целом с уделением особого внимания ННГ и добиться максимальной выгоды для окружающей среды в ходе осу-

ществления процесса расширения ЕС. Мы убеждены, что активизация участия общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды играет важную роль в укреплении демократии в Европе, т.е. в обеспечении цели, которую мы преисполнены решимости достигнуть.

65. Мы выражаем свою глубокую признательность правительству Дании, предложившему провести Конференцию в этой стране, и благодарим правительство и народ Дании за теплое гостеприимство.

Примечания:

¹Соединенные Штаты Америки не могут согласиться по первым двум предложениям параграфа 11.

² Общая оговорка Турции.

³ Австрия, Дания, Ирландия, Исландия, Италия, Латвия, Люксембург, Норвегия и Швеция подтвердили свою позицию, состоящую в том, что следует постепенно прекратить использование ядерной энергии в целом в долгосрочной перспективе. Эту позицию разделяет Кипр.

⁴ Во время Конференции еще две страны зарезервировали свою позицию относительно целевого срока.

⁵ Канада и Соединенные Штаты Америки выражают сильную поддержку энергоэффективности как основному инструменту для сокращения выбросов парниковых газов. Мы преисполнены решимости продолжать повышение энергоэффективности. Одобрение Заявления о политике в области энергоэффективности и Основных направлений энергосбережения в Европе не соответствовало бы фундаментальному принципу Киотского протокола, который разрешает странам выполнять задачи по охране окружающей среды с соответствии с национальными условиями. Поэтому Канада и Соединенные штаты Америки не могут поддержать параграфы 31, 32 и 35.

⁶ Германия не может подписать Конвенцию на этой Конференции. Решение о подписании будет принято в течение срока, предусмотренного в статье 17 Конвенции. Поэтому Германия не может поддержать пункты 40, 41. и 42. Азербайджан, Турция и Узбекистан находятся в аналогичном положении

⁷ Общая оговорка, сделанная Арменией

⁸ Оговорка по последнему предложению, сделанная Грецией и Кипром

ЧЕТВЕРТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ

Орхус, Дания

23 - 25 июня 1998 года

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

Мы, Стороны, подписавшие Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды,

решаем добиваться, по возможности скорейшего вступления Конвенции в силу и прилагать усилия для максимального осуществления Конвенции до ее вступления в силу и для продолжения сотрудничества, направленного на постепенное развитие политики и стратегий по вопросам, которые входят в сферу применения этой Конвенции;

рекомендуем учитывать при применении Конвенции до ее вступления в силу Руководящие принципы ЕЭК по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды, одобренные на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы» 25 октября 1995 года в Софии, Болгария;

подчеркиваем, что, помимо правительств, ключевую роль в осуществлении Конвенции на национальном, региональном и местном уровнях призваны играть парламенты, региональные и местные органы, а также неправительственные организации;

признаем, что Конвенция является важным элементом осуществления Повестки дня на XXI век на региональном уровне и что ее ратификация будет способствовать дальнейшему согласованию природоохранного законодательства и усилению процесса демократизации в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций;

подчеркиваем важность наращивания потенциала для обеспечения максимальной эффективности действий должностных лиц, властей и неправительственных организаций в процессе осуществления положений этой Конвенции;

призываем каждое правительство поощрять экологическое образование и осведомленность об экологических проблемах среди общественности, в частности применительно к возможностям, предоставляемым этой Конвенцией;

призываем государственных, частных и международных доноров уделять первоочередное внимание проектам, направленным на достижение целей этой Конвенции;

призываем к тесному сотрудничеству между ЕЭК, другими органами, участвующими в процессе «Окружающая среда для Европы», и другими соответствующими международными правительственными и неправительственными организациями в вопросах, связанных с этой Конвенцией, например в осуществлении национальных планов действий в области окружающей среды и национальных планов действий по оздоровлению окружающей среды;

признаем, что успешное применение Конвенции связано с выделением адекватных административных и дополнительных финансовых ресурсов для поддержки и осуществления инициатив, необходимых для достижения этой цели, и призываем правительства производить добровольные финансовые взносы для реализации этого процесса, с тем чтобы для осуществления программы деятельности Комитета ЕЭК по экологической политике в связи с Конвенцией имелись достаточные финансовые средства;

просим Комитет ЕЭК по экологической политике активно способствовать процессу ратификации Конвенции до ее вступления в силу и осуществлять контроль за ним, в частности, посредством:

- а) учреждения Совещания Сторон, подписавших Конвенцию, открытого для всех членов ЕЭК и наблюдателей, для выявления мероприятий, которые необходимо осуществить до вступления Конвенции в силу, для информирования Комитета о ходе ратификации Конвенции и для подготовки первого совещания Сторон;

- b) всестороннего учета мероприятий, определенных Совещанием Сторон, подписавших Конвенцию, в рамках программы работы Комитета и при рассмотрении Комитетом вопроса о распределении ресурсов ЕЭК, выделенных на экологические цели;
- c) поощрения правительств к внесению добровольных взносов в целях обеспечения достаточного объема ресурсов для поддержки указанных видов деятельности;

считаем, что до вступления Конвенции в силу ЕЭК и ее Исполнительному секретарю следует предоставить необходимые полномочия по надлежащему укомплектованию секретариата, а также - в рамках имеющейся бюджетной структуры - для мобилизации необходимых финансовых средств;

настоятельно призываем Стороны на своем первом совещании или как можно скорее после него определить эффективные меры для рассмотрения соблюдения положений Конвенции в соответствии с ее статьей 15 и призываем Стороны придерживаться таких мер;

выражаем признательность международным и неправительственным организациям, в частности экологическим организациям, за их активное и конструктивное участие в разработке Конвенции и рекомендуем разрешить им принимать в том же духе в возможной степени участие в Совещании Сторон, подписавших Конвенцию, и в проводимой в его рамках работе на основе временного применения положений пунктов 2 c), 4 и 5 статьи 10 Конвенции;

рекомендуем разрешить неправительственным организациям принимать эффективное участие в подготовке природоохранных документов, осуществляемой другими межправительственными организациями;

признаем важность применения положений Конвенции к преднамеренному выпуску генетически измененных организмов в окружающую среду и просим Стороны продолжить на их первом совещании разработку механизма применения Конвенции посредством, в частности, уточнения ее положений, принимая во внимание опыт разработки протокола по биологической безопасности в рамках Конвенции о биологическом разнообразии;

предлагаем другим государствам - членам ЕЭК и любому другому государству, являющемуся членом Организации Объединенных Наций и/

или других региональных комиссий, присоединиться к этой Конвенции;

призываем другие международные организации, включая другие региональные комиссии и органы Организации Объединенных Наций, разработать соответствующие механизмы, связанные с доступом к информации, участием общественности в процессе принятия решений и доступом к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, опираясь при необходимости на Конвенцию, и принять другие такие меры, которые могут оказаться целесообразными для достижения ее целей.

ЧЕТВЕРТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ
Орхус, Дания
23 - 25 июня 1998 года

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

Стороны настоящей Конвенции,

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

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

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,

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,

подтверждая необходимость защищать и сохранять окружающую среду, улучшать ее состояние и обеспечивать устойчивое и экологически безопасное развитие,

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

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

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

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 об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов,

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

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

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

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

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

отмечая в этой связи важную роль использование средств массовой информации и электронных или других средств связи, которые появятся в будущем,

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,

признавая, что государственные органы располагают экологической информацией в интересах общественности,

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

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

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,

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

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,

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,

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,

договорились о нижеследующем:

СТАТЬЯ 1

ЦЕЛЬ

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

СТАТЬЯ 2

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Для целей настоящей Конвенции:

1. *«Сторона»* означает, если в тексте не содержится иного указания, Договаривающуюся Сторону настоящей Конвенции;
2. *«Государственный орган»* означает:
 - a) администрацию на национальном, региональном и другом уровне;
 - b) физических или юридических лиц, выполняющих государственные административные функции в соответствии с национальным законодательством, включая конкретные обязанности, деятельность или услуги, имеющие отношение к окружающей среде;
 - c) 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 a) или b) выше;
 - d) учреждения любой региональной организации экономической интеграции, указываемой в статье 17, которая является Стороной настоящей Конвенции.

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

3. «*Экологическая информация*» означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:
 - 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;
 - б) 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;
 - 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 б) выше;
4. «*Общественность*» означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством и практикой их ассоциации, организации или группы;
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.

СТАТЬЯ 3

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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.
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.
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.
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.
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 экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

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.
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.
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.

СТАТЬЯ 4

ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

1. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы, при условии соблюдения последующих пунктов настоящей статьи, государственные органы в ответ на просьбу о предоставлении экологической информации предоставляли общественности, с учетом норм национального законодательства, такую информацию, включая, при наличии запроса и в соответствии с пунктом b) ниже, копии фактической документации, содержащей или включающей такую информацию:
 - a) без необходимости формулировать свою заинтересованность;
 - b) в запрошенной форме, если только:
 - i) государственный орган не имеет оснований представить ее в другой форме, при этом в данном случае он должен указать причины, оправдывающие представление информации в данной форме; или
 - ii) информация уже не была предоставлена общественности в другой форме.

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.
3. В просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если:
 - а) государственный орган, в который направлена просьба, не располагает запрашиваемой экологической информацией;
 - б) просьба является явно необоснованной или сформулирована в слишком общем виде; или
 - в) просьба касается материалов, находящихся на заключительном этапе их подготовки, или внутренней переписки государственных органов и между ними, когда такое исключение предусматривается национальным законодательством или сложившейся практикой, при этом учитывается заинтересованность общественности в получении такой информации.
4. В просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на:
 - а) конфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством;
 - б) международные отношения, национальную оборону или государственную безопасность;
 - в) отправлению правосудия, возможность для лиц подвергаться справедливому судебному разбирательству или способность государственных органов проводить расследование уголовного или дисциплинарного характера;
 - г) 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;
- е) права интеллектуальной собственности;
 - 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;
 - 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 материала; или
 - h) окружающую среду, к которой относится эта информация, например местам размножения редких видов.

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.

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 лицо об этом подателя просьбы.
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 представляли остальную часть запрашиваемой экологической 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, но 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.

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 будут взиматься сборы, с указанием обстоятельств, предусматривающих взимание сборов или освобождающих от их уплаты, и случаев, когда информация представляется при условии предварительной оплаты такого сбора.

СТАТЬЯ 5

СБОР И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

1. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы:
 - a) государственные органы располагали экологической информацией, имеющей отношение к их функциям, и обновляли ее;
 - b) 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;
 - c) 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.

2. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в рамках национального законодательства процедуры предоставления экологической информации государственными органами общественности были понятными и экологическая информация была легко доступной путем, среди прочего:
 - a) 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;
 - b) организации и осуществления таких практических мер, как:
 - i) обеспечение для общественности доступности списков, реестров или архивов;
 - ii) установление обязанности для должностных лиц оказывать поддержку общественности в получении доступа к информации в соответствии с настоящей Конвенцией; и
 - iii) выделение пунктов связи; и
 - e) бесплатного предоставления доступа к содержащейся в списках, реестрах или архивах экологической информации в соответствии с подпунктом b) i) выше.
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:
 - a) доклады о состоянии окружающей среды, упоминаемые в пункте 4 ниже;
 - b) тексты законодательных актов по вопросам окружающей среды или имеющим к ней отношение;
 - c) в соответствующих случаях, документы по вопросам политики, планы и программы в области охраны окружающей среды или относящимся к ней, а также природоохранные соглашения; и
 - d) другую информацию в той степени, в которой наличие указанной информации в такой форме облегчит применение национального законодательства по осуществлению настоящей Конвенции,

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

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.
5. Каждая Сторона принимает в рамках своего законодательства меры с целью распространения, в частности:
 - 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;
 - б) международных договоров, конвенций и соглашений по вопросам, касающимся окружающей среды; и
 - в) соответствующих случаях других важных международных документов по вопросам, касающимся окружающей среды.
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.
7. Каждая Сторона:
 - а) публикует фактическую информацию и ее анализ, которые она считает уместными и важными для разработки наиболее существенных предложений по вопросам экологической политики;
 - 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
 - в) предоставляет в надлежащей форме информацию о выполнении государственными органами на всех уровнях государственных функций или о предоставлении услуг населению, имеющих отношение к окружающей среде.

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.
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 путем использования 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.
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.

СТАТЬЯ 6

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ ПО КОНКРЕТНЫМ ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. Каждая сторона:
 - a) применяет положения настоящей статьи в отношении решений по вопросу о целесообразности разрешения планируемых видов деятельности, перечисленных в приложении I;
 - b) в соответствии со своим национальным законодательством также применяет положения настоящей статьи к решениям по предлагаемым видам деятельности, не перечисленным в приложении I, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями; и

- 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.
2. Заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируются, 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:
- a) планируемом виде деятельности и заявке, по которой будет приниматься решение;
 - b) характере возможных решений или проекте решения;
 - c) государственном органе, ответственном за принятие решения;
 - d) предусматриваемой процедуре, включая то, каким образом и когда такая информация может быть предоставлена:
 - i) о начале осуществления процедуры;
 - ii) о возможностях для участия общественности;
 - iii) о времени и месте любого планируемого публичного слушания;
 - iv) о наличии государственного органа, в котором можно получить соответствующую информацию, и о том, куда соответствующая информация была передана для рассмотрения общественностью;
 - 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
 - vi) о том, какая экологическая информация, касающаяся планируемого вида деятельности, имеется в наличии; и
 - f) охвате данного вида деятельности национальной или трансграничной процедурой оценки воздействия на окружающую среду.
3. Процедуры участия общественности предусматривают разумные сроки осуществления различных этапов, которые обеспечивают доста-

точное 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.

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.
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.
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 по мере ее поступления без ущерба для права Сторон отказывать в раскрытии определенной информации в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4. Соответствующая информация должна, по крайней мере и без ущерба положениям статьи 4, включать:
 - a) описание промышленного объекта и физических и технических характеристик предлагаемой деятельности, включая оценку предполагаемых остатков и выбросов;
 - b) описание значительного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду;
 - c) описание мер, предусмотренных для предотвращения и/или уменьшения воздействия, включая выбросы;
 - d) нетехническое резюме вышеуказанного;
 - e) план основных альтернатив, рассмотренных подателем заявки; и

- 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.
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.
 8. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы в принимаемом решении надлежащим образом были отражены результаты участия общественности.
 9. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы после принятия решения государственным органом общественность была незамедлительно информирована об этом решении в соответствии с надлежащими процедурами. Каждая Сторона предоставляет общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения.
 10. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы при пересмотре или обновлении государственным органом условий осуществления деятельности, о которой говорится в пункте 1, положения пунктов 2-9 настоящей статьи применялись *mutatis mutandis*, а также в тех случаях, когда это целесообразно.
 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.

СТАТЬЯ 7

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ, КАСАЮЩИХСЯ ПЛАНОВ, ПРОГРАММ, И ПОЛИТИКИ, СВЯЗАННЫХ С ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ

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. В рамках этой структуры применяются пункты 3, 4 и 8 статьи 6. Соответствующий государственный орган с учетом целей настоящей Конвенции определяет круги ответственности, которые могут принимать участие в этом процессе. По возможности каждая Сторона прилагает усилия для обеспечения общественности возможности для участия в разработке политики, связанной с окружающей средой.

СТАТЬЯ 8

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПОДГОТОВКЕ НОРМАТИВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ, ИМЕЮЩИХ НЕПОСРЕДСТВЕННУЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ СИЛУ, И/ИЛИ ОБЩЕПРИМЕНИМЫХ ЮРИДИЧЕСКИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

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. С этой целью принимаются следующие меры:

- a) устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия;
- b) проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом; и
- c) общественности предоставляется возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.

Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.

СТАТЬЯ 9

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

1. Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы любое лицо, считающее, что его просьба о дос-

тупе 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 его 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 рассмотрении 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.

2. Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы соответствующие представители общественности,
 - a) проявляющие достаточную заинтересованность, или в качестве альтернативного варианта,
 - b) считающие, что произошло нарушение того или иного их 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.

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.

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.
4. Помимо и без ущерба для пункта 1 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.
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 соответству-

ющих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию.

СТАТЬЯ 10

СОВЕЩАНИЕ СТОРОН

1. Первое совещание Сторон созывается не позднее, чем через один год со дня вступления в силу настоящей Конвенции. Впоследствии очередные совещания Сторон проводятся, по крайней мере, каждые два года, если только Стороны не примут иного решения или 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.
2. На своих совещаниях Стороны постоянно контролируют ход выполнения настоящей Конвенции на основе информации, регулярно поступающей от Сторон, и с этой целью:
 - a) 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 окружающем среды, с целью их дальнейшего совершенствования;
 - b) обмениваются информацией, касающейся опыта, приобретенного в области заключения и выполнения двусторонних и многосторонних соглашений или других договоренностей, относящихся к целям настоящей Конвенции и участниками которых являются одна или более чем одна Сторона;
 - c) 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;
 - d) при необходимости учреждают любые вспомогательные органы;
 - e) в надлежащих случаях подготавливают протоколы к настоящей Конвенции;
 - f) рассматривают и утверждают предложения о внесении поправок в настоящую Конвенцию в соответствии с положениями статьи 14;

- g) рассматривают и принимают любые дополнительные меры, которые могут потребоваться для достижения целей настоящей Конвенции;
 - h) на своем первом совещании рассматривают и принимают консенсусом правила процедуры своих совещаний и совещаний вспомогательных органов;
 - i) на своем первом совещании рассматривают накопленный ими опыт осуществления положений пункта 9 статьи 5 и решают вопрос о том, какие шаги необходимо предпринять с целью дальнейшего развития системы, указываемой в этом пункте, с учетом процессов и изменений, протекающих на международном уровне, включая разработку соответствующего документа, касающегося поступления загрязнения в окружающую среду, и регистров или кадастров переноса, которые могли бы быть включены в приложение к настоящей Конвенции.
3. Совещание Сторон может, при необходимости, рассматривать вопрос об установлении на основе консенсуса финансовых положений.
 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 которая 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.
 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.
 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.

СТАТЬЯ 11

ПРАВО ГОЛОСА

1. За исключением случаев, предусмотренных в пункте 2 ниже, каждая Сторона настоящей Конвенции имеет один голос.
2. Региональные организации экономической интеграции осуществляют свое право голоса по вопросам, входящим в их компетенцию, располагая числом голосов, равным числу их государств-членов, являющихся Сторонами настоящей Конвенции. Такие организации утрачивают свое право голоса, если их государства-члены осуществляют свое право голоса, и наоборот.

СТАТЬЯ 12

СЕКРЕТАРИАТ

Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии выполняет следующие секретариатские функции:

- a) созывает и подготавливает совещания Сторон;
- b) передает Сторонам доклады и другую информацию, полученную в соответствии с положениями настоящей Конвенции; и
- c) осуществляет такие иные функции, которые могут быть определены Сторонами.

СТАТЬЯ 13

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложения к настоящей Конвенции составляют ее неотъемлемую часть.

СТАТЬЯ 14

ПОПРАВКИ К КОНВЕНЦИИ

1. Любая Сторона может предлагать поправки к настоящей Конвенции.
2. Текст любой предлагаемой поправки к настоящей Конвенции представляется в письменном виде Исполнительному секретарю Европейской экономической комиссии, который направляет его всем Сторонам по меньшей мере за девяносто дней до начала совещания Сторон, на котором предполагается принять эту поправку.

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.
4. Депозитарий доводит до сведения всех Сторон поправки к настоящей Конвенции, принятые в соответствии с пунктом 3 выше, для ратификации, одобрения 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 поправка вступает в силу на девяностый день после сдачи данной Стороной на хранение документа о ратификации, утверждении или принятии этих поправок.
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.
6. По истечении двенадцати месяцев после даты препровождения сообщения Депозитарием, о котором предусмотрено в пункте 4 выше, поправка к приложению вступает в силу для тех Сторон, которые не представили уведомления Депозитарию в соответствии с положениями пункта 5 выше, при условии, что не более чем одна третья часть числа Сторон не представила такое уведомление.
7. Для целей настоящей статьи под «Сторонами, присутствующими и участвующими в голосовании» понимаются Стороны, присутствующие и голосующие «за» или «против».

СТАТЬЯ 15

РАССМОТРЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ

Совещание Сторон определяет на основе консенсуса факультативные меры неконфронтационного, несудебного и консультативного характера для рассмотрения соблюдения положений настоящей Конвенции. Эти меры обеспечивают надлежащее участие общественности и могут включать возможность рассмотрения сообщений представителей общественности по вопросам, относящимся к настоящей Конвенции.

СТАТЬЯ 16

УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ

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.
2. При подписании, ратификации, принятии, утверждении настоящей Конвенции или при присоединении к ней или в любой момент после этого Сторона может направить Депозитарию письменное заявление о том, что в отношении спора, который не был разрешен в соответствии с положениями пункта 1 выше, она признает одно или оба из следующих средств урегулирования спора как обязательных в отношении любой Стороны, принимающей на себя такое же обязательство:
 - a) передача спора в Международный Суд;
 - b) арбитраж в соответствии с процедурой, установленной в приложении II.
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.

СТАТЬЯ 17

ПОДПИСАНИЕ

Настоящая Конвенция открыта для подписания в Орхусе (Дания) 25 июня 1998 года, а затем в Центральных учреждениях Организации Объеди-

ненных 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 18

ДЕПОЗИТАРИЙ

В качестве Депозитария настоящей Конвенции выступает Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

СТАТЬЯ 19

РАТИФИКАЦИЯ, ПРИНЯТИЕ, УТВЕРЖДЕНИЕ И ПРИСОЕДИНЕНИЕ

1. Настоящая Конвенция подлежат ратификации, принятию или утверждению подписавшими ее государствами и региональными организациями экономической интеграции.
2. Настоящая Конвенция открыта для присоединения для государств и региональных организаций экономической интеграции, указываемых в статье 17, с 22 декабря 1998 года.
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.
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.

5. В своих документах о ратификации, принятии, утверждении или присоединении региональные организации экономической интеграции, указываемые 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.

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.
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.
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 сдачи на хранение таким государством или организацией документа о ратификации, принятии, одобрении или присоединении.

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.

СТАТЬЯ 22

АУТЕНТИЧНЫЕ ТЕКСТЫ

Подлинник настоящей Конвенции, английский, русский и французский тексты которой являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

СОВЕРШЕНО в Орхусе (Дания) двадцать пятого июня одна тысяча девятьсот девяносто восьмого года.

**ПЕРЕЧЕНЬ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, УПОМЯНУТЫХ
В ПУНКТЕ 1 а) СТАТЬИ 6**

1. Энергетика:

- нефтеперерабатывающие и газоперерабатывающие заводы;
- установки для газификации и сжижения угля;
- тепловые электростанции и другие установки для сжигания с подводимой тепловой мощностью 50 мегаватт (МВт) или более;
- коксовые печи;
- атомные электростанции и другие установки с атомными реакторами, включая демонтаж или вывод из эксплуатации таких электростанций или реакторов^{1/} (за исключением исследовательских установок для производства и конверсии делящихся и воспроизводящих материалов, максимальная мощность которых не превышает 1 кВт постоянной тепловой нагрузки);
- установки для переработки облученного ядерного топлива;
- установки, предназначенные:
 - для производства или обогащения ядерного топлива;
 - для обработки облученного ядерного топлива или высокоактивных отходов;
 - для окончательного удаления облученного ядерного топлива;
 - исключительно для окончательного удаления радиоактивных отходов;
 - исключительно для хранения (запланированного на период более чем 10 лет) облученного ядерного топлива или радиоактивных отходов в других местах за пределами территории производственного объекта.

2. Производство и обработка металлов:

- установки для обжига или агломерации металлических руд (включая сульфидную руду);

- установки для производства передельного чугуна или стали (первичная или вторичная плавка), включая непрерывную разливку с производительностью, превышающей 2,5 т в час;
 - установки для обработки черных металлов:
 - i) станы горячей прокатки с мощностью, превышающей 20 т сырой стали в час;
 - ii) кузнечные молоты, энергия которых превышает 50 кДж на молот, а потребляемая тепловая мощность превышает 20 МВт;
 - iii) нанесение защитных распыленных металлических покрытий с подачей сырой стали, превышающей 2 т в час;
 - литье черных металлов с производственной мощностью, превышающей 20 т в день;
 - установки для:
 - i) производства нераскисленных цветных металлов из руды, концентратов или вторичных сырьевых материалов посредством металлургических, химических или электролитических процессов;
 - ii) выплавки, включая легирование, цветных металлов, в том числе рекуперированных продуктов (рафинирование, литейное производство и т.д.), с плавильной мощностью, превышающей 4 т в день для свинца и кадмия или 20 т в день для всех других металлов;
 - установки для поверхностной обработки металлов и пластических материалов с использованием электролитических или химических процессов, при которых объем используемых для обработки чанов превышает 30 м³.
3. Промышленность по переработке минерального сырья:
- установки для производства цементного клинкера во вращающихся обжиговых печах с производственной мощностью, превышающей 500 т в день, или извести во вращающихся обжиговых печах с производственной мощностью, превышающей 50 т в день, или в других печах с производственной мощностью, превышающей 50 т в день;
 - установки для производства асбеста и изготовления асбестосодержащих продуктов;

- установки для производства стекла, включая стекловолокно, с плавильной мощностью, превышающей 20 т в день;
 - установки для плавления минеральных веществ, включая производство минеральных волокон, с плавильной мощностью, превышающей 20 т в день;
 - установки для производства керамических продуктов путем обжига, в частности кровельной черепицы, кирпича, огнеупорного кирпича, керамической плитки, каменной керамики или фарфоровых изделий, с производственной мощностью обжиговых печей, превышающей 4 м^3 , и плотностью садки на обжиговую печь, превышающей 300 кг/м^3 .
4. Химическая промышленность: производство в пределах значения категорий деятельности, содержащихся в этом пункте, означает производство в промышленных масштабах с помощью химической обработки веществ или групп веществ, перечисленных в подпунктах а) - г):
- а) химические установки, для производства основных органических химических веществ, таких, как:
 - i) простые углеводороды (линейные или циклические, насыщенные или ненасыщенные, алифатические или ароматические);
 - ii) кислородсодержащие углеводороды, такие, как спирты, альдегиды, кетоны, карбоновые кислоты, сложные эфиры, ацетаты, простые эфиры, перекиси, эпоксидные смолы;
 - iii) сернистые углеводороды;
 - iv) азотные углеводороды, такие, как амины, амиды, соединения азота,
 - v) нитросоединения или нитратные соединения, нитрилы, цианаты, изоцианаты;
 - vi) фосфорсодержащие углеводороды;
 - vii) галогенизированные углеводороды;
 - viii) органометаллические соединения;
 - ix) основные пластические материалы (полимеры, синтетические волокна и волокна на базе целлюлозы);

- x) синтетический каучук;
 - xi) краски и пигменты;
 - xii) поверхностно-активные вещества;
- b) химические установки для производства основных неорганических веществ, таких, как:
- i) газы, такие, как аммиак, хлор или хлористый водород, фтор или фтористый водород, оксиды углерода, соединения серы, оксиды азота, водород, диоксид серы, хлорокись углерода;
 - ii) кислоты, такие, как хромовая кислота, фтористоводородная кислота, фосфорная кислота, азотная кислота, хлористоводородная кислота, серная кислота, олеум, сернистая кислота;
 - iii) щелочи, такие, как гидроокись аммония, гидроокись калия, гидроокись натрия;
 - iv) соли, такие, как хлористый аммоний, хлорноватокислый калий, углекислый калий, углекислым натрий, перборат, азотнокислое серебро;
 - v) неметаллы, оксиды металлов или другие неорганические соединения, такие, как карбид кальция, кремний, карбид кремния;
- c) химические установки для производства фосфорных, азотных или калийных минеральных удобрений (простых или сложных удобрений);
- d) химические установки для производства основных продуктов для растениеводства и биоцидов;
- e) установки, на которых используются химические или биологические процессы для производства основных фармацевтических продуктов;
- f) химические установки для производства взрывчатых веществ;
- g) химические установки, в которых химические или биологические процессы используются для производства белковых кормовых добавок, ферментов и других белковых веществ.
5. Обработка и удаление отходов:

- установки для сжигания, рекуперации, химической обработки или захоронения
 - опасных отходов;
 - установки для сжигания коммунально-бытовых отходов с производительностью превышающей 3 т в час;
 - установки для удаления неопасных отходов с производительностью, превышающей 50 т в день;
 - свалки, на которые поступает более 10 т отходов в день, или с общей емкостью, превышающей 25 000 т, исключая свалки инертных отходов.
6. Установки для очистки сточных вод с производительностью, превышающей эквивалент численности населения в размере 150 000 человек.
7. Промышленные установки для:
- a) производства целлюлозы из древесины или аналогичных волокнистых материалов;
 - b) производства бумаги и картона с производственной мощностью, превышающей 20 т в день.
8. a) Строительство железнодорожных линий дальнего сообщения и аэропортов ^{2/} с длиной основной взлетно-посадочной полосы в 2 100 м или более;
- b) строительство автомагистралей и скоростных дорог ^{3/};
- c) строительство новых дорог, имеющих четыре или более полос движения, или реконструкция и/или расширение существующих дорог, имеющих две или менее полос движения, с целью создания четырех или более полос для движения там, где такая новая дорога или реконструированный и/или расширенный участок дороги будут иметь непрерывную протяженность в 10 км или более.
9. a) Внутренние водные пути и порты для внутреннего судоходства, допускающие проход судов водоизмещением более 1 350 т;
- b) торговые порты, причалы для погрузки и разгрузки, связанные с береговыми и выносными портами (за исключением причалов паро-

- мных переprav), которые могут принимать суда водоизмещением более 1 350 т.
10. Забор подземных вод или системы искусственного пополнения подземных вод с ежегодным объемом забираемой или пополняемой воды, эквивалентным или превышающим 10 млн. м³.
 11. а) Работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами, при которых такая переброска направлена на предотвращение возможной нехватки воды и объем перемещаемой воды превышает 100 млн. м³/год;
 - б) во всех других случаях работы по переброске водных ресурсов между речными бассейнами с многолетним средним потоком забора воды из бассейна, превышающим 2 000 млн. м³/год, при которых объем переbрасываемых вод превышает 5% этого потока.
- В обоих случаях исключается переброска водопроводной питьевой воды.
12. Добыча нефти и природного газа в коммерческих целях, при которой извлекаемое количество превышает 500 т в день в случае нефти и 500 000 м³ в день в случае газа.
 13. Плотины и другие объекты, предназначенные для удерживания или постоянного хранения воды, для которых новое или дополнительное количество задерживаемой или хранимой воды превышает 10 млн. м³.
 14. Трубопроводы для транспортировки газа, нефти или химических веществ диаметром более 800 мм и протяженностью более 40 км.
 15. Установки для интенсивного выращивания птицы или свиней, рассчитанные на более чем:
 - а) 40 000 для птицы;
 - б) 2 000 мест для откормочных свиней (весом более 30 кг); или
 - в) 750 мест для свиноматок.
 16. Карьеры и открытая добыча полезных ископаемых с поверхностью участка, превышающей 25 га, или добыча торфа, при которой поверхность участка превышает 150 га.
 17. Строительство воздушных линий электропередачи с напряжением 220 кВ или более и протяженностью более 15 км.

18. Установки для хранения нефти, нефтехимических или химических продуктов вместимостью в 200 000 т или более.
19. Прочие виды деятельности:
- установки для предварительной обработки (такие операции, как промывка, отбеливание, мерсеризация) или окрашивания волокна или текстиля, на которых объем обрабатываемых материалов превышает 10 т в день;
 - установки для дубления кожи и шкур, на которых объем переработки превышает 12 т обработанных продуктов в день;
 - a) бойни с мощностями по переработке туш, превышающими 50 т в день;
 - b) обработка и переработка с целью производства пищевых продуктов из:
 - i) животного сырья (помимо молока) с мощностями по производству готовой продукции, превышающими 75 т в день;
 - ii) растительного сырья с производственными мощностями, превышающими 300 т готовой продукции в день (средний показатель на кварцальной основе);
 - c) обработка и переработка молока, при которых количество получаемого молока превышает 200 т в день (средний показатель на ежегодной основе);
 - установки для удаления или рециркуляции туш домашних животных или отходов животноводства с перерабатывающей мощностью, превышающей 10 т в день;
 - установки для поверхностной обработки веществ, предметов или продуктов с использованием органических растворителей, в частности для отделки, печати, покрытия, обезжиривания, гидроизоляции, калибровки, окраски, очистки или пропитки, с производственной мощностью более 150 кг в час или более 200 т в год;
 - установки для производства углерода (естественного кокса) или электрографита путем сжигания или графитизации.
20. Любой вид деятельности, не охватываемый пунктами 1-19, в тех случаях, когда участие общественности предусматривается в рамках про-

цедуры оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с национальным законодательством.

21. Положение пункта 1 а) статьи 6 настоящей Конвенции не применяется ни к какому из вышеупомянутых проектов, осуществляемых исключительно или в основном в целях разработки и проверки новых методов или продуктов в течение менее двух лет, если только не существует вероятности оказания ими значительно вредного воздействия на окружающую среду и здоровье.
22. Любое изменение или расширение деятельности, которое са по себе отвечает критериям/пороговым величинам, установленным в этом приложении, подпадает под действие пункта 1 а) статьи 6 настоящей Конвенции. Любое изменение или расширение деятельности подпадает под действие пункта 1 b) статьи 6 настоящей Конвенции.

Примечания:

^{1/} Атомные электростанции и другие атомные реакторы перестают быть такими установками, когда все ядерное топливо и другие радиоактивно загрязняющие элементы окончательно удалены с промышленной площадки установки.

^{2/} Для целей настоящей Конвенции «аэропорт» означает аэропорт, который соответствует определению, содержащемуся в Чикагской конвенции 1944 года, учреждающей Международную организацию гражданской авиации (Приложение 14).

^{3/} Для целей настоящей Конвенции «скоростная дорога» означает дорогу, которая соответствует определению, содержащемуся в Европейском соглашении о международных автомагистралях от 15 ноября 1975 года.

Приложение II

АРБИТРАЖ

1. В случае передачи спора на арбитражное разбирательство в соответствии с пунктом 2 статьи 16 настоящей Конвенции, сторона или стороны уведомляют секретариат о предмете арбитражного разбирательства и указывают, в частности, статьи настоящей Конвенции, относительно толкования или применения которых возник спор. Секретариат препровождает полученную таким образом информацию всем Сторонам настоящей Конвенции.
2. Арбитражный суд состоит из трех членов. Как сторона-истец или стороны-истцы, так и другая сторона или другие стороны, участвующие в споре, назначают по одному арбитру, и два назначенных таким образом арбитра по взаимному согласию назначают третьего арбитра, выполняющего функции председателя арбитражного суда. Последний не может быть гражданином одной из сторон спора и не может иметь своим обычным местом жительства территорию одной из этих сторон, не может находиться у них на службе или в каком-либо ином качестве иметь отношения к этому делу.
3. Если по истечении двух месяцев после назначения второго арбитра не назначен председатель арбитражного суда, то по просьбе любой из сторон спора Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии назначает его в течение следующих двух месяцев.
4. Если одна из сторон спора не назначает арбитра в течение двух месяцев после получения просьбы, то другая сторона вправе информировать об этом Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает председателя арбитражного суда в течение следующих двух месяцев. После своего назначения председатель арбитражного суда просит сторону, которая еще не назначила арбитра, сделать это в течение двух месяцев. Если она не сделает этого в течение такого срока, то председатель информирует Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает этого арбитра в течение следующих двух месяцев.
5. Арбитражный суд выносит свое решение в соответствии с международным правом и согласно положениям настоящей Конвенции.

6. Любой арбитражный суд, учреждаемый в соответствии с положениями настоящего приложения, разрабатывает свои собственные правила процедуры.
7. Решения арбитражного суда, как по процедурным вопросам, так и по вопросам существа, принимаются большинством голосов его членов.
8. Суд может принимать все надлежащие меры для установления фактов.
9. Стороны спора оказывают содействие работе арбитражного суда и, в частности, используя все имеющиеся в их распоряжении средства:
 - a) предоставляют ему все соответствующие документы, условия и информацию;
 - b) при необходимости предоставляют суду возможность вызывать свидетелей или экспертов и заслушивать их показания.
10. Стороны спора и члены арбитражного суда соблюдают конфиденциальность любой информации, получаемой ими в конфиденциальном порядке в ходе разбирательства в арбитражном суде.
11. Арбитражный суд может по просьбе одной из сторон рекомендовать принятие временных мер защиты.
12. Если одна из сторон спора не является в арбитражный суд или не участвует в разбирательстве своего дела, другая сторона может просить суд продолжить разбирательство и вынести свое окончательное решение. Отсутствие одной из сторон в суде или неучастие одной из сторон в разбирательстве дела не является препятствием для разбирательства.
13. Арбитражный суд может заслушивать встречные иски, возникающие непосредственно из существа спора, и выносить по ним решения.
14. Если только арбитражный суд не примет иного решения, исходя из конкретных обстоятельств дела, судебные издержки, включая оплату услуг членов суда, покрываются сторонами спора поровну. Суд регистрирует все свои расходы и предоставляет сторонам спора окончательный отчет об этих расходах.
15. Любая Сторона настоящей Конвенции, которая имеет к предмету спора интерес правового характера и может быть затронута решением по

данному делу, имеет право принимать участие в разбирательстве с согласия суда.

16. Арбитражный суд выносит свое решение в течение пяти месяцев после даты своего учреждения, если только он не сочтет необходимым продлить этот срок на период, не превышающий пяти месяцев.
17. Решение арбитражного суда сопровождается объяснением причин. Это решение является окончательным и обязательным для всех сторон спора. Арбитражный суд направляет свое решение сторонам спора и секретариату. Секретариат препровождает полученную им информацию всем Сторонам настоящей Конвенции.

Любой спор, который может возникнуть между сторонами относительно толкования или выполнения решения суда, может быть передан любой из сторон в арбитражный суд, который вынес это решение, или - при невозможности воспользоваться услугами последнего - в другой суд, создаваемый с этой целью таким же образом, как и первый.

ЧЕТВЕРТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ

Орхус, Дания

23 - 25 июня 1998 года

**ХОД ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ ПО
УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ
РЕШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**Доклад секретариата ЕЭК¹*Введение*

Третья Конференция министров «Окружающая среда для Европы» (София, Болгария, 1995 год) одобрила *Руководящие принципы ЕЭК по участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды* (ЕСЕ/СЕР/24/Rev. 1) и предложила ЕЭК рассмотреть их осуществление и представить доклад следующей Конференции министров. Министры далее просили Комитет по экологической политике ЕЭК рассмотреть вопрос о разработке региональной конвенции об участии общественности с привлечением неправительственных организаций (НПО).

В январе 1996 года Комитет по экологической политике ЕЭК учредил специальную рабочую группу для подготовки проекта конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Проект конвенции представлен Орхусской конференции для принятия и подписания (ЕСЕ/СЕР/43).

В мае 1997 года Комитет решил, что осуществление Руководящих принципов ЕЭК будет рассматриваться в сотрудничестве с природоохранными НПО и Региональным экологическим центром (РЭЦ). Бюро Комитета в дальнейшем утвердило практические меры, принятые с этой целью секретариатом ЕЭК.

В ходе подготовки к заседанию НПО на Орхусской конференции министров в июне 1998 года РЭЦ, Европейское экологическое бюро (ЕЭБ) и группа НПО из новых независимых государств (ННГ), возглавляемая организацией Экоправо-Львов (Украина), произвели оценку общего положения с участием общественности в области принятия решений, касающихся окружающей среды, в:

Публикуется по: Официальный документ конференции ЕСЕ/СЕР/46

- одиннадцати западноевропейских странах - Австрии, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Нидерландах, Норвегии, Португалии, Соединенном Королевстве и Швейцарии;
- пятнадцати странах центральной и восточной Европы (СЦВЕ) - Албании, Болгарии, Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македонии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии, Словакии, Словении, Хорватии, Чешской Республике, Эстонии и Югославии;
- пяти ННГ - Армении, Беларуси, Республике Молдова, Российской Федерации и Украине.

Докладчики по странам отбирались вышеупомянутыми партнерами в рамках национальных сообществ НПО с учетом профессионального уровня отдельных авторов. С целью содействовать рассмотрению осуществления Руководящих принципов ЕЭК для докладчиков по странам в вопросник были включены конкретные вопросы. Для обеспечения полноты и фактической достоверности информации в докладах по странам, особенно информации, касающейся осуществления Руководящих принципов на национальном уровне, секретариат ЕЭК предложил в апреле 1998 года главам делегаций в Комитете проверить проекты докладов по своим странам и представить докладчикам замечания и возможную дополнительную информацию.

В дальнейшем РЭЦ и ЕЭБ подготовили в соответствии с планом, разработанным секретариатом ЕЭК и РЭЦ, субрегиональные доклады по осуществлению Руководящих принципов во всех трех субрегионах.

Данный документ не представляет собой попытки произвести комплексную оценку осуществления каждого положения Руководящих принципов на национальном уровне. Внимание сосредоточено на ключевых элементах, сгруппированных следующим образом:

- национальные стратегии для осуществления Руководящих принципов;
- общая регулирующая и институциональная структура;
- доступ к экологической информации;
- участие общественности;
- административные и судебные процедуры.

В тех случаях, когда возникают серьезные расхождения, результаты представляются по субрегиону. Кроме того, поскольку оценкой было охвачено лишь ограниченное число западных стран и ННГ, представленные здесь результаты необязательно будут представительными в отношении других стран соответствующих субрегионов. Следует также учитывать тот факт, что информация по стране, использовавшаяся для оценки результатов, могла быть неполной.

Несмотря на присущую данному обзору ограниченность, он, как ожидается, облегчит обсуждение вопросов участия общественности на Орхусской конференции министров и послужит полезной исходной основой при разработке мер по содействию осуществлению конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, после ее принятия и подписания в Орхусе.

I. Национальные стратегии осуществления Руководящих принципов

Государствам настоятельно предлагалось разработать на основе широкого консультативного процесса стратегии осуществления Руководящих принципов и способствовать регулярному контролю за их осуществлением.

В странах ЕЭК был предпринят ряд инициатив, направленных на осуществление Руководящих принципов. Примеры включают распространение экземпляров на трех языках (английский, русский и французский) выпущенной ЕЭК публикации Руководящих принципов среди должностных лиц правительств и национальных НПО, их опубликование и распространение на национальных языках, принятие конкретных планов действий, создание специальных административных структур, организацию проведения круглых столов по Руководящим принципам и подготовку национальных докладов по оценке хода осуществления Руководящих принципов.

Для обеспечения *популяризации и повышения осведомленности общественности о Руководящих принципах* министерство экологии и регионального планирования Словении организовало в 1996 году перевод и опубликование Руководящих принципов в своем бюллетене. В том же году Руководящие принципы были подробно представлены в бюллетене министерства охраны окружающей среды Чехии. ЕЭК опубликовало брошюру о Руководящих принципах на английском и французском языках и обес-

печило их распространение среди членов НПО. В Албании, Литве, Республике Молдова и Эстонии НПО организовала перевод и распространение Руководящих принципов, в рамках проекта РЭЦ среди национальных сообществ НПО, должностных лиц правительств и членов парламентов. Однако, как представляется, во многих странах ЕЭК Руководящие принципы остаются неизвестными для должностных лиц правительств и широкой общественности.

Имеются примеры *конкретных действий*, предпринятых в странах ЕЭК по осуществлению Руководящих принципов как в целом, так и по применению лишь их конкретных положений. Бывшая югославская Республика Македония является единственной страной ЕЭК, в которой правительство (министерство урбанизации, строительства и охраны окружающей среды) выпустило официальное заявление по Руководящим принципам с кратким планом действий. В Армении министерство охраны природы и окружающей среды учредило Департамент по связям с общественностью. В Российской Федерации создано Федеральное агентство экологической информации, и Государственный комитет по охране окружающей среды подготовил в сотрудничестве с НПО проект руководящих принципов по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) и в государственной экологической экспертизе. В Польше ведется подготовка национального доклада по процессу «Окружающая среда для Европы», в котором также будет дана оценка осуществления Руководящих принципов.

В соответствии с положениями Руководящих принципов на правительственном уровне в СЦВЕ и ННГ предпринят ряд конкретных действий. Они не обязательно связаны с самими Руководящими принципами и вытекают из общего процесса демократизации и совершенствования законодательства и природопользования. В Албании в январе 1998 года одобрен правительственный декрет о доступе к информации и внесены изменения в нормативные положения, административные процедуры и практику предоставления информации. В Словакии и Чешской Республике в 1998 году были приняты законы о доступе к экологической информации. Ведется подготовка аналогичного закона в Латвии. В Польше подробная глава о доступе к экологической информации была включена в проект общего закона об охране окружающей среды.

Некоторые инициативы были предприняты правительствами в *сотрудничестве с НПО*. В Республике Молдова НПО активно участвовали в разработке закона об ассоциациях общественности. Этот закон, принятый парламентом в мае 1996 года, вводит право групп граждан на процессуальную правоспособность по вопросам, затрагивающим охрану интересов общественности. В Польше при финансовой поддержке со стороны министерства охраны окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства осуществлялся совместный проект указанного министерства и группы природоохранных НПО, в результате которого был разработан план содействия доступу НПО к экологической информации по политике и законодательству и их участию в некоторых процессах, связанных с принятием решений. Аналогичные инициативы были предприняты в Румынии и Словакии. В рамках осуществляемого РЭЦ проекта в СЦВЕ и ННГ в период с ноября 1997 года по февраль 1998 года были организованы встречи за круглым столом с участием должностных лиц правительств, членов Парламента, ученых и представителей общественности для обсуждения проекта конвенции ЕЭК об участии общественности.

Кроме того, некоторые НПО использовали Руководящие принципы в качестве важного межправительственного базового документа для продвижения идей о необходимости совершенствования законодательства и практики. Так обстояло дело при проведении круглого стола, организованного в Армении Центром по защите экологических интересов общественности, и нескольких рабочих совещаний, организованных в Болгарии НПО «В долгу у природы» для обсуждения хода осуществления Руководящих принципов. Другая болгарская НПО «Деметрос» возглавила деятельность группы НПО по разработке процедурных норм для представления экологической информации и подачи запросов граждан о такой информации. НПО в некоторых странах подготовили доклады по оценке осуществления Руководящих принципов. Наиболее комплексная оценка, произведенная НПО, была подготовлена в Чешской Республике. Коалиция природоохранных НПО (Экофорум) предприняла ряд действий на общеевропейском уровне для популяризации Руководящих принципов и содействия их осуществлению. Эта организация активно использовала Руководящие

принципы в ходе переговоров по проекту конвенции ЕЭК об участии общест-венности.

II. Общая регулирующая и институциональная структура

Государствам следует создать четкую регулирующую структуру обеспечивающую процедурные и институциональные гарантии надлежащие программы по осуществлению, создать организационные структуры и содействовать образованию и обучению среди широкой общественности путем, в частности, предоставления поддержки НПО, учебным заведениям и средствам массовой информации в области доступа к информации и участия общественности.

Во всех западных странах, охваченных в этом исследовании, существуют нормативные положения, устанавливающие процедуры доступа общественности к информации в целом или к экологической информации в частности, а также процедуры участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Охват этих процедур, в том что касается областей охвата и лиц, уполномоченных осуществлять права на доступ к информации и участие в процессе принятия решений, отличается в каждой отдельной стране и в масштабах стран от уровня к уровню (национальный, региональный и местный).

В большинстве СЦВЕ и ННГ право на доступ к экологической информации предоставляется основными законами (конституциями) и/или законами общего характера по вопросам охраны окружающей среды или другими законами и нормативными положениями экологического характера. До сих пор единственными исключениями являются лишь Босния и Герцеговина и Хорватия. В четырех странах имеются законы общего характера о доступе к информации (Венгрия, Литва, Российская Федерация и Украина). Только в Словакии и Чешской Республике существуют конкретные законы о доступе к экологической информации. Когда отсутствуют общие законы о доступе к информации или конкретные законы об экологической информации, то не существует процедур о предоставлении информации или же они не всегда являются достаточно ясными. Единственными правовыми процедурами, предоставляющими общественности право участвовать в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, являются те, которые установлены законами или нормативными положениями об ОВОС. Законы в области планирова-

ния землепользования также предусматривают процедуры участия общественности. Однако они зачастую не используются на практике.

В западноевропейских странах имеются *назначенные правительствами органы*, ответственные за предоставление информации и/или установление процедур участия общественности. Однако в некоторых странах назначение этих органов, наряду с распределением компетенции, является весьма сложным, и зачастую представители общественности нуждаются в лучшей информированности о том, как они могут надлежащим образом осуществить свои права. Дело обстоит таким образом особенно в условиях федеральной или квазифедеральной системы (Австрия, Германия, Испания и Швейцария). Между странами существуют различия в том, что касается практических механизмов по осуществлению права на доступ к экологической информации и участие общественности. Не везде в правительственных департаментах имеются сотрудники, ответственные за предоставление информации. Лишь в нескольких странах (Австрия, Германия, Дания и Нидерланды) государственные органы, не располагающие запрошенной информацией, обязаны передать запрос соответствующему органу или, по крайней мере, оказать помощь подателю запроса в отыскании обладателя такой информации. В других странах обязанность отыскания адресата для подачи запроса лежит на самом его подателе.

В большинстве СЦВЕ и ННГ главная ответственность за предоставление экологической информации обычно лежит на министерствах окружающей среды и их национальных, региональных и местных учреждениях или отделениях. На другие правительственные органы и местные власти, а также на государственные и частные учреждения, выполняющие государственные функции на различных уровнях, включая информационные учреждения общего характера (в Российской Федерации и Украине), также налагается обязанность предоставления общественности экологической информации. Лишь в Боснии и Герцеговине не существует прямо сформулированной обязанности для любого государственного органа предоставлять информацию по экологическим вопросам непосредственно гражданам, помимо представления ежегодного доклада по экологическим вопросам Парламентской ассамблее.

В природоохранных министерствах многих СЦВЕ и ННГ созданы специальные службы для информирования общественности и/или поддержания контактов с НПО. Информационные отделы обычно несут ответствен-

ность не только за информирование общественности, но также и за функционирование информационной системы и распространение информации. Кроме того, в нескольких странах созданы центры экологической информации для облегчения доступа к ней. Некоторые из них распространяют лишь опубликованную информацию и выполняют функцию библиотек (например, в Албании, Болгарии и Румынии). Другие (например, Федеральное агентство экологической информации в Российской Федерации) предоставляют информацию в основном правительственным органам на различных уровнях. В Венгрии и Польше группы по информированию общественности/связям с общественностью в природоохранных министерствах не только предоставляют информацию общественности, но также организуют совещания и консультации с НПО. Помимо этого, министерство охраны окружающей среды Венгрии заключило с 18 НПО соглашения о сотрудничестве для обеспечения работы местных информационных центров в 16 местностях.

В большинстве западноевропейских стран (за исключением Германии и Швейцарии) имеется *омбудсмен или специальный полностью или частично независимый административный орган*, ответственный за рассмотрение случаев отказа в предоставлении экологической информации общественности или в обеспечении участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. В ряде случаев (Ирландия и Нидерланды) омбудсмен не располагает компетенцией решать все вопросы, связанные с доступом к информации и/или участием общественности.

Институт омбудсмена или парламентского комиссара/адвоката/представителя существует в ряде СЦВЕ и ННГ (Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Литва, Польша, Республика Молдова, Российская Федерация, Румыния, Словения, Хорватия и Украина). В нескольких из этих стран омбудсмен избирается/назначается парламентом для охраны конституционных прав, связанных с личными данными и раскрытием данных, представляющих общественный интерес, для соблюдения осуществления законов об обработке данных, для изучения поданных ему жалоб и для обеспечения ведения реестра по защите данных. Этот институт оказался весьма полезным при толковании того, какого рода экологическая информация должна публично обнародоваться. Так до настоящего времени дело обстояло в Венгрии, Польше, Словении и Хорватии. В Венгрии, например, омбудсмен по просьбе природоохранных НПО выпу-

стил специальную рекомендацию в отношении раскрытия органами, занимающимися вопросами окружающей среды, всей информации для общественности, включая информацию, касающуюся загрязнителей.

В западноевропейских странах, за исключением Германии и Норвегии, не проводится специализированной *подготовки* для государственных должностных лиц по вопросам предоставления общественности доступа к информации и облегчения участия общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды. В нескольких странах (Дания, Ирландия и Нидерланды) государственные должностные лица проходят такое обучение в рамках общих программ профессиональной подготовки.

Хотя подготовка по экологическим вопросам для государственных должностных лиц поощряется в большинстве СЦВЕ и ННГ и существуют многочисленные программы, в которых также принимают участие НПО, пока еще правительствами этих стран не было организовано каких-либо конкретных учебных курсов по вопросам участия общественности. Только НПО с иностранной донорской поддержкой и РЭЦ начали проведение подготовки и оказание помощи во всех СЦВЕ и двух ННГ (Армения и Украина) с использованием различных материалов, пособий, рабочих совещаний, семинаров и субсидий в целях оказания содействия участию общественности в процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и для поддержки проектов консультативного обслуживания и наращивания потенциала в этой области.

В большинстве западноевропейских стран отсутствуют какие-либо конкретные государственные фонды для содействия участию общественности, хотя поддержка, включая Финансирование, иногда предоставляется для этой цели. Примерами оказания в ряде случаев финансовой поддержки являются:

- австрийское правительство оказывало поддержку некоторым НПО, занимающимся программами экологического образования с охватом вопросов участия общественности;
- «Зеленый фонд» в Дании оказывал поддержку экологическим проектам, касающимся участия общественности в разработке экологической политики;
- Федеральное агентство по охране окружающей среды в Германии предоставляло помощь НПО для организации семинаров по вопросам участия общественности, особенно в восточных землях;

- Фонд экологического партнерства в Ирландии предоставлял поддержку некоторым группам общественности и НПО для улучшения понимания экологических проблем в местных общинах, в том числе и по вопросам участия общественности;
- норвежское правительство оказывало поддержку НПО и различным информационным компаниям/ нацеленным на содействие участию общественности;
- Фонд экологических действий в Соединенном Королевстве оказывал поддержку ряду НПО с целью обеспечения участия в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, на местном, региональном и национальном уровнях.

В нескольких СЦВЕ (Венгрия, Польша, Словения и Чешская Республика) обеспечено регулярное финансирование из правительственных источников для природоохранных НПО, работающих над различными экологическими проектами, включая экологическое образование. В Чешской Республике природоохранными НПО осуществляется 200 проектов, ежегодно финансируемых из государственного бюджета на основе процедур открытых торгов. Министерство охраны окружающей среды Чехии, например, предоставляло финансовую поддержку НПО при создании в 1995 году электронной сети по окружающей среде «Эконет». В Венгрии такое финансирование поступает из национальных природоохранных фондов, и НПО вовлекаются как в принятие решений по критериям, распределению и оценке, так и по управлению использованием субсидий. У НПО имеется также возможность обращаться за финансированием в венгерский парламент. Кроме того, каждый гражданин может выделить 1% от своего подоходного налога на поддержку гражданских организаций, включая природоохранные НПО. В Албании, Болгарии и Румынии НПО недавно приступили к переговорам с министерствами окружающей среды по вопросу финансирования совместных проектов.

III. Доступ к экологической информации

Государствам следует обеспечить сбор и предоставление органами государственной власти экологической информации на транспарентной основе, пропагандировать существующие важные национальные и международные документы по вопросам окружающей среды и установить юридические гарантии для свободного доступа к экологической информации с соблюдением условий, содержащихся в

Руководящих принципах.

В большинстве западноевропейских стран (Австрии, Германии, Дании, Ирландии, Испании, Нидерландах, Норвегии, Португалии и Соединенном Королевстве) действуют юридические положения для гарантирования того, чтобы органы государственной власти активно распространяли информацию об окружающей среде. Общей практикой для государственных органов во всех западноевропейских странах является подготовка и распространение всеобъемлющих докладов о состоянии окружающей среды, о конкретных экосистемах и экологическом положении в отдельных регионах. Европейская директива 1990 года, касающаяся беспрепятственного доступа к экологической информации (90/313/ЕЕС), предусматривает, что государства - члены ЕС должны «принимать необходимые меры для широкого информирования общественности о состоянии окружающей среды, в частности посредством периодической публикации аналитических докладов». Эти документы издаются с различной периодичностью. Экологические доклады имеются в центрах экологической информации и официальных библиотеках. Они все больше распространяются также в электронной форме (на КД-ПЗУ или на Интернете). Кроме того, в некоторых странах (например, в Австрии) министерства окружающей среды обеспечивают доступ к каталогам экологических данных через Интернет.

В большинстве СЦВЕ и ННГ (за исключением Армении) органы государственной власти по закону обязаны подготавливать и периодически публиковать общестрановые доклады о состоянии окружающей среды. Эти доклады публикуются с периодичностью от одного раза в год до одного раза в четыре года. В некоторых странах годовые доклады выпускаются с задержкой на один-три года, а их бумажные копии распространяются главным образом среди правительственных учреждений. Основной причиной таких задержек является нехватка финансовых ресурсов у министерств окружающей среды. С целью решения данной проблемы копии докладов о состоянии окружающей среды распространяются в некоторых странах (например, на Украине) в электронной форме. Но даже если эти доклады и поступают в распоряжение широкой общественности, их содержание не всегда отвечает требованиям пользователей.

В западноевропейских странах национальные природоохранные законы и тексты международных конвенций, ратифицированных парламентом, пуб-

ликуются в официальных журналах. Однако ни одна из этих стран на практике не информирует общественность о возможностях представления в международные органы информации, касающейся несоблюдения международных экологических обязательств.

Парламенты, правительства и министерства в большинстве СЦВЕ и ННГ публикуют свои решения, законы и правила в официальных газетах или бюллетенях. В некоторых странах (Венгрии, Польше, Словении и Чешской Республике) парламенты ведают базами данных, к которым можно получить электронный доступ и которые содержат информацию о деятельности природоохранных и других комитетов, проектах законов, принятых нормативных актах и политических документах. В ряде стран важнейшие политические документы, такие, как национальные программы и планы действий в области окружающей среды, национальные общеэкологические и секторальные стратегии, публикуются и распространяются в форме брошюр или буклетов. В некоторых странах (Венгрии, Польше и Чешской Республике) общественность также регулярно получает информацию, касающуюся проектов природоохранных законов, правил и политических документов.

В большинстве СЦВЕ и ННГ тексты международно-правовых документов по окружающей среде, участниками которых они становятся, публикуются на местных языках. В некоторых странах из-за финансовых трудностей они переводятся и публикуются с большой задержкой. Республика Молдова, вразрез со своими юридическими обязательствами, никогда не публикует тексты международных договоров, участником которых она становится, в официальном бюллетене. Во всех СЦВЕ и ННГ правительства не принимают никаких конкретных мер с целью информирования общественности о процедурах, предусмотренных на случай несоблюдения действующих международных экологических конвенций.

В ряде СЦВЕ министерства и учреждения, занимающиеся вопросами окружающей среды, используют абонентские узлы сети WWW и распространяют базовую информацию о своей деятельности. В Венгрии, Литве, Польше, Словакии, Словении и Чешской Республике через эти абонентские узлы можно также получить доступ к текстам или проектам отдельных экологических законов. В Венгрии министерство охраны окружающей среды и региональной политики распространяет многие природоохранные документы в рамках «зеленой паутины» (Green Spider), электрон-

ной сети, используемой более чем 200 природоохранными НПО и различными другими организациями.

Во многих западноевропейских странах общественность имеет доступ к экологической информации, которую компании, оказывающие общественные услуги, должны представлять органам государственной власти. Однако доступ общественности к информации, связанной с *экоаудитом и экомаркировкой*, поощряется активно лишь в Дании.

В СЦВЕ и ННГ предприятия, загрязняющие окружающую среду, обязаны информировать общественность в случае загрязнения в результате аварий и крупных экологических катастроф. В некоторых странах (например, в Российской Федерации и Эстонии) предприятия, загрязняющие окружающую среду, будучи по закону не обязанными отвечать на информационные запросы общественности, сообщают соответствующую информацию, если считают это целесообразным для своей деятельности. Правительства не принимают никаких серьезных мер для стимулирования добровольного информирования общественности предприятиями, загрязняющими окружающую среду, за исключением Российской Федерации, где разработана форма добровольного уведомления об экологической безопасности промышленных предприятий.

В западноевропейских странах экологическая информация чаще всего хранится в *регистрах*. Свободный доступ к ним обеспечивается не во всех странах. В ряде стран информация, содержащаяся в регистрах, предоставляется только затронутым сторонам, тогда как в других странах (например, в Австрии, Норвегии и Соединенном Королевстве) свободно ознакомиться с этой информацией может любое лицо.

В СЦВЕ и ННГ практика использования регистров не получила широкого распространения. В настоящее время лишь в Польше существуют регистры разрешений на сброс загрязняющих веществ. Регистр выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) и регистр штрафных санкций на случай несоблюдения экологических обязательств (право-обеспечительный регистр). С 1997 года общественность Польши получила доступ к РВПЗ. Другие страны (Венгрия, Словения, Хорватия и Чешская Республика) намереваются разработать механизм, построенный на основе РВПЗ, в ближайшем будущем.

В западноевропейских странах применяется система *сборов* для покрытия расходов, связанных с предоставлением экологической информации

общественности. Некоторые страны (например, Австрия, Дания и Норвегия) поощряют безвозмездное распространение экологической информации (т. е. бесплатный доступ к информации, содержащейся в официальных регистрах, и бесплатное предоставление определенного количества экземпляров соответствующих материалов) и взимают плату только в исключительных случаях. В Австрии, например, плата взимается только в двух случаях: когда запрошенная информация содержится в публикации, предназначенной для продажи, и когда запрос является обширным. В первом случае с ходатайствующего лица взимается плата, равная цене публикации. Во втором случае расценки «не могут превышать разумные издержки». В Дании за предоставление информации иногда взимается плата, соразмерная с издержками на подготовку информационных материалов, а в Норвегии плата может включать расходы, связанные с репродуцированием. В этих и некоторых других странах, таких, как Нидерланды, считается, что расценки должны быть разумными. В ряде стран плата охватывает стоимость репродуцирования и услуг, т. е. рабочее время, затраченное гражданским служащим на поиск запрошенной информации. По мнению общественности, последние из перечисленных расходов зачастую являются необоснованными и препятствуют доступу к информации. В этой связи в качестве примеров можно отметить действующие в Германии федеральные декреты о вознаграждении сотрудников федеральных органов за работу, выполняемую в соответствии с Федеральным законом о доступе к экологической информации, а также некоторую практику испанских властей, которая в настоящее время рассматривается Европейской комиссией на предмет нарушений.

Не во всех западноевропейских странах предусматривается возможность получения *копий соответствующих информационных материалов*, и только в небольшом числе стран (Австрии, Испании и Нидерландах) если информация хранится в различных формах, то конкретное лицо имеет *право указать форму*, в которой она должна быть ему предоставлена.

В СЦВЕ и ННГ общественность может бесплатно знакомиться с экологической информацией, хранящейся в информационных центрах или библиотеках. В Венгрии данные об опасных отходах, собираемые в соответствии с правительственным постановлением, могут быть получены бесплатно, однако дополнительные данные, сортируемые или обрабатываемые данные предоставляются за определенную плату. Расценки зависят от оказанных услуг. В ряде стран (например, в Армении, Беларуси, Литве

и Российской Федерации) действуют правила или министерские распоряжения, в которых предусматривается, что вся официальная информация, сбор которой финансируется государством, должна предоставляться для ознакомления бесплатно. Государственные органы в некоторых этих странах могут взимать плату лишь за сообщение информации, хранимой в частном порядке, а также за оказание копировальных или схожих услуг. Взимаемая при этом плата, как представляется, не служит препятствием для доступа к информации. В ряде стран существует система освобождения от уплаты сборов, под действие которой подпадают некоторые запрашиваемые данные или заявители. Например, в Венгрии НПО и фонды освобождаются от платы за услуги, связанные с запросом документов, в том случае, если в предыдущем году они не осуществляли налогооблагаемую коммерческую деятельность. В странах, в которых отсутствует четкая правовая основа в данной области, даже обширная информация зачастую предоставляется бесплатно. Единственными существенными издержками, которые беспокоят общественность, являются издержки по подписке на правительственные и парламентские бюллетени, в которых публикуются законы и правила.

Во многих СЦВЕ и ННГ не хватает копировального оборудования. Фотокопировальные машины, на которых за определенную плату можно самостоятельно размножить необходимые информационные материалы, встречаются редко. Обычно фотокопировальные машины эксплуатируются сотрудниками, которые отвечают за ведение информационной базы данных, и для получения копий зачастую требуется много времени. В большинстве стран общественность не имеет права указывать ту форму, в которой должна предоставляться экологическая информация. На практике органы государственной власти в одних странах обычно предоставляют информацию в запрашиваемой форме, тогда как в других странах они разрешают общественности лишь ознакомиться с файлом, но отказываются предоставлять копию конкретного документа.

Сроки, в течение которых органы государственной власти должны отвечать на запрос, в различных западноевропейских странах являются неодинаковыми. Кратчайшие сроки установлены в Дании (по возможности в течение десяти дней), Португалии (десять дней) и Нидерландах (по возможности в течение двух недель). Самые длительные сроки установлены в Германии, Испании (2 месяца) и Соединенном Королевстве (по возможности не позднее двух месяцев). Это противоречит Руководящим принци-

пам, в соответствии с которыми ответ на информационные запросы должен предоставляться не позднее чем через шесть недель. В Норвегии органы государственной власти должна предоставлять ответ «без чрезмерной задержки»; в этой стране никаких определенных сроков не зафиксировано.

В некоторых западноевропейских странах информация должна сообщаться в течение срока, установленного для ответа на запрос, тогда как в других странах соответствующий срок может зависеть от характера и количества информации. В Нидерландах, например, срок для фактического предоставления информации может быть продлен на две недели, в Ирландии - на один месяц, а в Дании - на два месяца.

В некоторых западноевропейских странах специально оговариваются сроки, в течение которых необходимо сообщать об отказе в доступе к информации. В Дании этот срок составляет 10 дней. В некоторых странах (например, в Германии и Испании), вразрез с положениями Руководящих принципов, отказ в доступе к экологической информации подразумевает непредоставление ответа. Отказ является косвенным и не требует обоснования.

Во многих СЦВЕ и ННГ в отношении удовлетворения запроса и предоставления запрошенной информации действуют аналогичные сроки. Срок предоставления информации составляет от 15 дней в бывшей югославской Республике Македония, Венгрии, Латвии и Литве до 1 месяца в некоторых других странах. В ряде стран этот срок может быть уменьшен до 15 дней, если для удовлетворения информационного запроса не требуется проводить никакой дополнительной аналитической работы (Армения, Беларусь, Республика Молдова и Украина) или же, при необходимости специальных исследований, увеличен на 15 дней (Украина) или 1 месяц (Албания, Армения, Беларусь, бывшая югославская Республика Македония, Латвия, Литва, Польша и Республика Молдова). В Эстонии, если соответствующие органы чрезмерно загружены работой, срок, установленный для предоставления информации, может быть продлен на период до трех месяцев. В некоторых странах установлены более короткие сроки, для того чтобы сообщить об отказе в предоставлении доступа к информации (восемь дней в Венгрии и Литве, десять дней на Украине).

Во всех западноевропейских странах существуют *ограничения* доступа к экологической информации. В большинстве случаев они весьма схожи с

ограничениями, предусмотренными в Руководящих принципах и касающимися информации, которая затрагивает: конфиденциальность материалов работы органов государственной власти; международные отношения; национальную оборону; государственную безопасность; вопросы, которые находятся или находились на рассмотрении суда; вопросы, которые являются предметом предварительного судебного разбирательства; коммерческую и промышленную конфиденциальность; интеллектуальную собственность; конфиденциальные личные данные и архивы; информацию, предоставленную третьей стороной, если эта сторона не связана правовым обязательством поступать подобным образом; и материалы, разглашение которых может повлечь за собой угрозу для окружающей среды. В просьбе сообщить информацию может быть также отказано, если это предполагает предоставление данных из незавершенных или предназначенных для внутреннего пользования документов или если такая просьба является явно необоснованной или сформулирована слишком обще.

Однако лишь некоторые западноевропейские страны выполняют содержащуюся в Руководящих принципах рекомендацию, касающуюся как можно более ограничительного толкования оснований для отклонения просьбы о предоставлении информации. Например, в Греции органы государственной власти не могут отказать в предоставлении информации по причине сохранения личной, медицинской, промышленной или коммерческой тайны, если информация касается исключительно лица, которое ее запрашивает. В некоторых странах предусмотрена возможность предоставления информации после того, как из нее исключается часть данных, подлежащих изъятию. В Австрии органы государственной власти должны тщательно изучать вопрос о том, оспариваются ли какие-либо конфиденциальные интересы (коммерческие и промышленные секреты), подлежат ли эти интересы фактической защите и перевешивают ли конфиденциальные интересы заинтересованность общественности в доступе к информации (применительно к охране здоровья, защите от постоянного или широкомасштабного загрязнения окружающей среды и защите прав и свобод других граждан). В Нидерландах, если запрошенная информация попадает в исключительную категорию, ее необходимо анализировать. Интересы, отстаиваемые путем изъятия, оцениваются с учетом требований открытой системы государственного управления, т. е. общественных интересов, а не интересов отдельного лица, делающего запрос. Проведение анализа интересов обуславливается следующими причинами: расследо-

ванием и судебным преследованием по факту уголовных деяний; контролем, надзором и наблюдением со стороны органов государственной власти или от их имени; конфиденциальностью личных данных; и заинтересованностью соответствующего лица первым получить информацию.

С другой стороны, вразрез с Руководящими принципами в Испании действуют ограничения, касающиеся подданства, места жительства и применения принципов взаимности; в Швейцарии доступ к информации может быть предоставлен только тем ходатайствующим лицам, которые подтверждают, что они являются заинтересованными или затронутыми сторонами.

Большинство СЦВЕ (за исключением Хорватии и Боснии и Герцеговины) и все ННГ предусматривают юридические гарантии доступа к экологической информации без дискриминации по признакам гражданства, подданства или места жительства и без учета необходимости доказывать правовой или другой интерес. Тем не менее в некоторых странах имеются определенные сложности. В Литве, например, свободный доступ к экологической информации предоставляется только гражданам и национальным НПО, хотя общее право на получение информации установлено для каждого лица, находящегося на территории страны. В Албании, поскольку условия, регулирующие порядок доступа к экологической информации, не закреплены в законодательстве и информация зачастую предоставляется в устной, а не в письменной форме, соответствующее лицо, согласно общей практике, должно доказывать свою заинтересованность в ее получении. Хотя в законодательстве ННГ не устанавливается никаких конкретных ограничений, на практике правительственные учреждения иногда уклоняются от предоставления информации иностранным гражданам или организациям.

В большинстве СЦВЕ и ННГ отсутствуют четкие юридические положения, касающиеся обоснования отказа в предоставлении информации, существуют многочисленные запреты на разглашение государственной и служебной тайны и, как правило, не проводится анализ общественных интересов. В этом отношении они не соблюдают Руководящие принципы. С другой стороны, в большинстве этих стран не установлено никаких изъятий, ограничивающих право на получение информации, как предусмотрено Руководящими принципами, а если таковые изъятия и существуют, то они не являются чрезмерными.

Государственную тайну в СЦВЕ и ННГ обычно составляет информация, разглашение которой может подорвать или поставить под угрозу национальную оборону, национальную безопасность, общественную безопасность или общественный правопорядок, внешние или международные отношения, важнейшие экономические интересы, национальную денежно-кредитную и валютную политику, меры, направленные на расследование и предупреждение преступлений, или процесс судебного разбирательства. В некоторых странах министр или руководитель государственного учреждения по своему усмотрению решает вопрос о доступе общественности к информации. Понятие «служебная тайна» является не только слишком емким, но зачастую непонятным и обеспечивает государственным должностным лицам широкие дискреционные полномочия. В большинстве стран не существует требований, касающихся составления перечней данных или материалов, которые могут быть засекречены, а также обнародования этих перечней.

В некоторых СЦВЕ и ННГ разработаны предписания и процессуально-правовые механизмы, регулирующие решение вопросов о государственной и служебной тайне. Например, в Венгрии сведения, подпадающие под обязательство об активном предоставлении информации, не могут быть объявлены служебной тайной. Кроме того, при введении грифа секретности необходимо запрашивать заключение омбудсмана, занимающегося вопросами защиты данных. Произвольному введению грифа секретности в этой стране также препятствует то, что перечень документов ограниченного доступа должен публиковаться в официальной газете. В Республике Молдова физические и юридические лица имеют право обратиться в Комиссию по сохранению государственной тайны с запросом в отношении закрытой информации, составляющей государственную тайну. Законодательство ряда стран предусматривает перечень сведений, которые не могут считаться конфиденциальными и быть засекречены. К ним относятся сведения о деятельности или событиях, которые могут во многом негативно сказаться на правах, свободах или здоровье граждан. В Армении, Беларуси, Республике Молдова, на Украине и в некоторых других странах сюда включается информация о состоянии окружающей среды.

Доступ общественности к экологической информации в большинстве СЦВЕ и ННГ существенно ограничивается также из-за коммерческой тайны, определение которой является слишком широким, общим и непонятным. Например, в соответствии с Законом Российской Федерации об эко-

логической экспертизе документация, касающаяся оценки воздействия на окружающую среду, не подлежит обнародованию, если она содержит сведения, представляющие «коммерческую тайну». В Гражданском кодексе Российской Федерации понятие «коммерческая тайна» определено весьма нечетко, что открывает широкие возможности для злоупотреблений дискреционными полномочиями. Некоторые страны попытались обеспечить сбалансированность между обоснованным сохранением коммерческой тайны и правом доступа к экологической информации. Например, в Словении коммерческой тайной могут быть объявлены только те данные, которые не считаются открытыми данными (т. е. доступными для общественности) на основании закона и за которыми не скрывается нарушение закона или добросовестной деловой практики. Кроме того, информация о вредном экологическом воздействии, вызываемом предпринимательской деятельностью, в этой стране не может быть объявлена коммерческой тайной. В Польше при решении любых вопросов, связанных с торговыми секретами, органы государственной власти должны проводить анализ общественных интересов. Однако в большинстве стран анализ общественных интересов проводится только в чрезвычайных ситуациях.

IV. Участие общественности

Государствам рекомендуется организовать процесс консультаций с целью облегчения заблаговременного участия общественности на основе полученной информации, включая участие НПО, в принятии соответствующих решений, устанавливать транспарентные процедуры посредством формулирования четких правил и осуществлять меры по обеспечению учета мнения общественности.

Во многих западноевропейских странах *прямое участие общественности* в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды может осуществляться в рамках референдумов (в Австрии, Германии, Греции, Испании, Нидерландах, Норвегии, Португалии и Швейцарии) и законодательных инициатив (Дания, Испания и Швейцария).

В ряде СЦВЕ (например, в Венгрии, Литве, Польше, Словакии и Словении) участие общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды осуществляется на основе конституционного права организовывать референдумы или выдвигать законодательные инициативы. Местные референдумы по экологическим вопросам достаточно часто проводятся в Венгрии, Польше и Словакии. В каждой СЦВЕ дей-

ствуют нормативные положения, гарантирующие право участия общественности в процессе принятия решений, закрепленное в законах об охране окружающей среды или в административных законах или кодексах. Однако эти положения нередко имеют весьма общие формулировки и не устанавливают прозрачных процедур для участия общественности в принятии различных видов решений.

В большинстве западноевропейских стран установлены официальные или неофициальные процедуры консультаций для участия НПО в процессе разработки законодательства в области охраны окружающей среды. В некоторых странах (Дания, Норвегия и Швейцария) законопроект должен представляться общественности с целью его последующего открытого обсуждения или всем заинтересованным группам и сторонам на предмет формулирования соответствующих письменных замечаний. В некоторых странах установилась практика проведения регулярных консультаций по вопросам, касающимся разработки законодательства, с представителями соответствующих групп населения, включая природоохранные НПО (Дания, Нидерланды и Швейцария), или такие консультации организуются в каждом конкретном случае (Австрия, Португалия и Соединенное Королевство). В Испании и Ирландии природоохранным НПО разрешается участвовать в работе совещательных или консультативных органов, создаваемых государственными органами власти, с целью выражения своего мнения и определения своей позиции по вопросам, касающимся природоохранного законодательства, политики, планов и программ. В Германии природоохранные НПО, обладающие правовым статусом, имеют только право изучать доклады экспертов в связи с подготовкой подзаконных актов государственными органами, занимающимися вопросами охраны окружающей среды. В Греции участие общественности в процессе разработки законодательства в области охраны окружающей среды ограничивается правом направлять ходатайства и заявления политическим партиям, членам парламента и государственным органам.

Среди всех СЦВЕ только в Венгрии и Польше в некоторой степени институционализована практика участия общественности в процессе разработки законодательства в рамках соответствующих нормативных положений. В Венгрии участие общественности юридически гарантируется в ходе подготовки проектов законодательства, политики, программ и планов, включая нормативные положения, принимаемые министерствами, государственными учреждениями или местными органами власти. НПО име-

ют право выражать свое мнение по проектам законодательных документов в своей области интересов в течение достаточно длительного периода времени, отводимого для их рассмотрения. Кроме того, НПО имеют право осуществлять законодательную инициативу. В некоторых СЦВЕ, в которых не установлено обязательных в юридическом отношении процедур, НПО, тем не менее, имеют возможность выдвигать законодательные инициативы. Недавними примерами такой деятельности является, в частности, участие НПО в разработке законов о биологическом разнообразии, охране карстовых образований, охране и рациональном использовании заповедных зон на севере Албании и об охране и защите трансграничных водотоков в Албании; о доступе к экологической информации и о строительстве в Чешской Республике; и об ОВОС, охране природы и о доступе к экологической информации в Словакии.

Законодательство ННГ, в частности законы об охране окружающей среды, содержит положения, призывающие государственные органы осуществлять консультации с НПО. И хотя ни в одном ННГ не выдвигается обязательного требования относительно проведения таких консультаций, на практике государственные органы во всех странах действительно осуществляют консультации с экспертами НПО. В ходе законодательного процесса парламентские комитеты обычно предлагают отдельным экспертам или представителям НПО участвовать в работе своих заседаний и оказывать соответствующую экспертную помощь. Проекты законов, которые могут представлять особый интерес для общественности, обычно публикуются с целью их публичного обсуждения и представления замечаний и предложений в парламентские комитеты или назначенным государственным должностным лицам. Кроме того, некоторым НПО могут направляться конкретные просьбы о представлении замечаний по проектам законодательных актов (например, в Армении и на Украине). Во многих случаях такое участие определяется личными контактами между отдельными членами НПО и государственными должностными лицами.

В ряде западноевропейских стран общественность, включая природоохранные НПО, имеет право *участвовать в обсуждении проектов планов и программ в области охраны окружающей среды и представлять свои замечания по ним*, как, например, обстоит дело с планами развития в Германии, Ирландии, Португалии и Соединенном Королевстве, планами рационального использования окружающей среды в Ирландии, провинциальными и национальными планами осуществления экологической поли-

тики в Нидерландах и планами землепользования и городского развития в Испании и Португалии. Законодательство некоторых стран (например, Дании) обязывает органы государственной власти заблаговременно представлять такие проекты законодательных документов на рассмотрение общественности и информировать ее об изменениях, внесенных с учетом письменных замечаний (например, в Ирландии). Однако в некоторых случаях участие общественности в процедурах планирования может ограничиваться участием заинтересованных сторон (Германия и Нидерланды) или лиц и организаций, имеющих право обжаловать принятые решения (Дания). Участие общественности в некоторых процедурах планирования (например, таких, как подготовка районных и региональных планов развития ландшафта в Германии) ограничивается правом природоохранных НПО, обладающих правовым статусом, проверять доклады экспертов.

В Чешской Республике и Словакии в соответствии с законами об ОВОС участие общественности предусматривается в ходе экологической оценки некоторых видов государственной политики в области энергетики, транспорта, горнодобывающей деятельности, обработки и удаления отходов, рационального использования водных ресурсов и туризма. Например, министерство охраны окружающей среды Чешской Республики недавно приступило к экологической оценке, при активном участии общественности на самом раннем этапе ее осуществления, предлагаемой политики в области энергетики и развития дорожной инфраструктуры. В настоящее время в Словакии в рамках процедуры ОВОС рассматривается проект закона об отходах, и в этом процессе могут участвовать соответствующие НПО. В большинстве СЦВЕ общественность на регулярной основе или в каждом конкретном случае может представлять свои замечания по основным стратегиям, программам и планам в области охраны окружающей среды. НПО активно участвует в разработке таких документов проводимой политики, как национальные программы действий в области окружающей среды и национальные стратегии устойчивого развития или охраны окружающей среды (в Албании, Венгрии, Литве, Польше, Словакии, Словении, Чешской Республике, Эстонии). Однако участие НПО не всегда подкрепляется соответствующими гарантиями, а их замечания не всегда рассматриваются с соответствующим вниманием, поскольку в соответствии с действующим законодательством такие действия не предусматриваются в обязательном порядке во всех случаях. В

Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македонии, Латвии, Румынии и Хорватии НПО имеют весьма ограниченные возможности для участия в процессе разработки политики в области охраны окружающей среды или вообще практически не участвуют в этом процессе.

В ряде СЦВЕ (например, в Болгарии, Венгрии, Польше и Словении) НПО участвуют в процессе принятия решений в рамках различных представительных органов, таких, как национальные советы по охране окружающей среды при правительстве или парламенте. Они высказывают свою точку зрения или консультативное мнение по проектам наиболее важных законов об охране окружающей среды, концепциям проводимой политики или программам. В Венгрии 7 из 21 члена совета представляют природоохранные НПО. Кроме того, природоохранные НПО могут назначать своих представителей в комитеты экспертов, которые распределяют денежные средства, собираемые в результате начислений на экологически вредную продукцию, и в советы попечителей независимых телерадиовещательных компаний. В Польше НПО заключили официальное соглашение о сотрудничестве с министерством охраны окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства по вопросам о предоставлении им регулярного доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений. В Албании, Словении и Румынии такие соглашения с министерствами охраны окружающей среды носят неофициальный характер.

В ННГ представители общественности участвуют в работе консультативных комитетов министерств охраны окружающей среды и их местных отделений в Российской Федерации и на Украине.

Участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) осуществляется в большинстве западноевропейских стран в соответствии с директивой Совета 85/337/ЕЕС об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду с поправками, недавно внесенными на основании директивы 97/11/ЕС. Общественность уведомляется о процессе принятия решений и имеет право получать информацию о предлагаемом проекте и высказывать свои замечания по нему в течение шестинедельного периода времени. Результаты ОВОС должны публиковаться и обсуждаться в ходе публичных слушаний. Должен обеспечиваться соответствующий учет сделанных замечаний, а разрешения на проведение этих проектов могут оспариваться. Не-

смотря на то, что в некоторых странах участие общественности ограничивается только участием затрагиваемых лиц, в других странах участие природоохранных НПО допускается в рамках широкой интерпретации этой концепции. В настоящее время в Испании пересматривается законодательство в области ОВОС, поскольку оно в полной мере не отвечает требованиям директивы ЕС. В некоторых странах (например, в Португалии) природоохранные НПО считают, что процедура ОВОС является неэффективной и не оказывает реального воздействия на процесс принятия окончательных решений.

В большинстве СЦВЕ приняты законы или указы об ОВОС. Как ожидается, в Албании и бывшей югославской Республике Македонии законодательство в области ОВОС будет принято к концу 1998 года. В Латвии, Польше, Словении, Чешской Республике и Эстонии в законодательство в области ОВОС включены требования, содержащиеся в директиве Европейского союза об ОВОС (97/11/ЕС) с внесенными поправками. Эффективность процедур участия общественности в национальных системах ОВОС значительно варьируется от страны к стране.

Хотя некоторые системы ОВОС в СЦВЕ предусматривают возможности для проведения скрининга в рамках первоначальной экологической оценки (например, в Словакии), участие общественности в этом процессе является весьма ограниченным: общественность обычно уведомляется только о результатах скрининга и не имеет права обжаловать решение о скрининге. Большинство систем ОВОС (за исключением систем ОВОС, применяющихся в Словакии) не предусматривают возможностей для внимательного изучения общественностью документации по ОВОС. В Литве и Румынии применяются официально утвержденные системы изучения документации по ОВОС, однако они не предусматривают адекватных возможностей для участия общественности. Общее отсутствие систем изучения соответствующей документации общественностью приводит к тому, что участие общественности в осуществлении ОВОС является неэффективным.

Возможности для участия общественности в обзоре документации по ОВОС в СЦВЕ являются ограниченными, поскольку отдельные физические лица и НПО очень редко располагают достаточными техническими знаниями или финансовыми ресурсами для получения внешней консультативной помощи с целью проведения тщательного обзора документации

по ОВОС. Для решения этой проблемы действующие в Польше и Хорватии комиссии по оперативной ОВОС, которые осуществляют первоначальный обзор документации по ОВОС, оказывают общественности консультативную техническую помощь. В Чешской Республике для обеспечения адекватного уведомления общественности о возможностях обзора документации по ОВОС все большее число НПО осуществляют параллельный процесс участия общественности. НПО сами организуют публичные слушания с целью информирования местного населения о содержании документации по ОВОС и получения непосредственно от общественности замечаний по предлагаемой деятельности. Структура таких слушаний соответствует структуре официальных слушаний, организуемых компетентными органами, а полученные замечания официально представляются на рассмотрение компетентных органов. Процедуры участия общественности в осуществлении ОВОС могут становиться неэффективными, если они не обеспечивают возможностей для юридического контроля за качеством выполненной работы. Осуществляемая в Чешской Республике ОВОС, имеющая своим результатом только формулирование соответствующего заключения, обзор которого невозможно осуществить в официальных рамках, иллюстрирует недостатки системы ОВОС. Зато в Болгарии соответствующие стороны могут обжаловать решение об ОВОС в районных судах.

Законы об экологической экспертизе и нормативные положения об ОВОС, действующие в ряде ННГ, предоставляют возможность государственным органам привлекать отдельных экспертов НПО и заинтересованных представителей общественности к осуществлению экологической оценки предлагаемой деятельности, в отношении которой может проводиться экологическая экспертиза или ОВОС. Кроме того, это законодательство предоставляет общественности возможность проводить альтернативную общественную экспертизу и/или организовывать публичные слушания. Однако такое участие является довольно ограниченным: этот процесс характеризуется отсутствием четко установленных процедурных рамок, деятельность некоторых установок («если информация о них представляет собой коммерческую тайну и содержит другие секреты, охраняемые в соответствии с действующим законодательством») не охватывается процессом участия общественности, который регламентируется внутренними правилами государственных комиссий по экологической экспертизе, возможности для проведения общественной экспертизы обычно имеют только

компетентные природоохранные НПО, а замечания общественности не обязательно будут учитываться государственными органами. В законодательстве в области территориально-пространственного планирования содержится ряд требований относительно проведения консультаций с общественностью. В Беларуси и Республике Молдова для осуществления контроля за решением важных вопросов в области городского планирования муниципалитеты могут учреждать консультативные комитеты, состоящие из представителей общественности.

В большинстве западноевропейских стран участие общественности обеспечивается в рамках широкого круга важных процедур, касающихся выдачи экологических *разрешений или лицензий и разрешений или лицензий* на выбросы в связи с эксплуатацией промышленных и энергетических установок и установок для обработки отходов. В ряде стран заявления с просьбой о выдаче плановых разрешений, лицензии на комплексное ограничение загрязнения, разрешения на сбор отходов, лицензии на непосредственный сброс сточных вод и лицензии на загрязнение воздушной среды должны предъявляться на начальных этапах общественных инспекций в течение двух месяцев. Заинтересованные стороны могут проверить заявление и представлять письменные замечания, которые должны учитываться органами государственной власти. В некоторых странах (например, в Ирландии и Нидерландах) широкая интерпретация концепции заинтересованных сторон позволяет НПО участвовать в соответствующих процедурах. В других странах процедуры выдачи разрешений нередко содержат положения, ограничивающие возможности для участия НПО. В результате предпринятых в недавнее время усилий по отмене государственного регулирования и упрощению законодательства в области охраны окружающей среды Германия сократила число процедур выдачи разрешений на деятельность промышленных предприятий, которые предусматривают уведомление общественности и ее участие. Кроме того, в этой стране были отменены публичные слушания в ходе осуществления процедур выдачи разрешений на высвобождение генетически измененных организмов.

Действующие во многих СЦВЕ процедуры выдачи разрешений не предусматривают участия общественности, хотя и существует ряд исключений. В Венгрии и Польше государственные органы должны уведомлять заинтересованные НПО об осуществлении соответствующих процедур.

В некоторых странах общественность может получать право участвовать в процедурах выдачи разрешений, выступая при этом в качестве стороны этого процесса. В Словакии и Чешской Республике такую возможность имеют гражданские ассоциации, создаваемые в процессе осуществления ОВОС. В Венгрии, Польше и Чешской Республике НПО, статутные цели деятельности которых заключаются в охране окружающей среды, природы и ландшафтов, могут выступать в качестве одной из сторон в ходе осуществления процедур выдачи разрешений. В рамках некоторых процедур выдачи разрешений органы государственной власти должны организовывать публичные слушания (например, в связи с выдачей разрешений на загрязнение вод в Польше) или могут по своей собственной инициативе принимать решения о проведении таких слушаний. Помимо сторон таких процедур, к их осуществлению следует привлекать экспертов, физических лиц и организации, «которые участвуют в решении этих вопросов». В Болгарии, Польше и Румынии решения о выдаче разрешений могут обжаловаться НПО, статутные цели деятельности которых относятся к соответствующим вопросам.

Ни в одном из ННГ государственные органы не обязаны проводить консультации с НПО или широкой общественностью при выдаче разрешений. В этих странах отсутствует также какая-либо практика такого участия общественности.

IV. Административные и судебные процедуры

Государствам следует обеспечивать юридические гарантии доступа общественности к административным и судебным процедурам. Эти процедуры должны быть справедливыми, открытыми, транспарентными, беспристрастными и недорогими, а понятию процессуальной правоспособности должно обеспечиваться широкое толкование.

Во всех западноевропейских странах имеются правовые положения, касающиеся доступа к административным и судебным процедурам, хотя в них и существуют различия с точки зрения признания процессуальной правоспособности, вида открытых для доступа судов или апелляционных жалоб, подаваемых на административные решения. В некоторых случаях рассмотрение апелляционной жалобы на административное решение или даже его пересмотр в судебном порядке осуществляются омбудсменом или специальным административным органом, несущим ответственность

за рассмотрение дел, связанных с отказом в доступе к экологической информации. Во многих случаях доступ ограничивается кругом затронутых или заинтересованных сторон, хотя нередко в эту категорию попадают и НПО в силу широкого толкования понятия «заинтересованная сторона» или в силу наличия соответствующего правового положения. Процедуры зачастую являются чрезмерно продолжительными и могут оказываться дорогостоящими, что препятствует доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

В некоторых СЦВЕ и ННГ (Венгрия, Польша, Российская Федерация, Словения, Украина и Чешская Республика) граждане или НПО могут подавать в конституционный суд ходатайство о признании неправомерными действий парламента, правительства, муниципальных советов или других органов, которые не выполняют свои законодательные функции или приняли противоречащее конституции законодательство, и могут требовать отмены подобного рода законодательных или нормативных положений. В Венгрии, однако, для этого требуется, чтобы сначала были исчерпаны все другие имеющиеся средства правовой защиты. И, если в некоторых странах (например, в Чешской Республике) общественности редко удавалось добиваться возбуждения дел, связанных с охраной окружающей среды, в конституционном суде из-за сложности процедур, то в Венгрии сторонники защиты окружающей среды к настоящему моменту времени уже четыре раза успешно использовали такую возможность.

Активная легитимация прав граждан в процессе принятия административных решений (т. е. прав на использование административной системы с целью обжалования административных решений) признается в отношении затронутых лиц во всех западноевропейских странах. Национальное законодательство предусматривает возможность подачи гражданами исков в суд в связи с решением, действием или бездействием административных органов власти в области охраны окружающей среды. В Дании такие права не всегда признаются за жителями, интересы которых оказались затронутыми в результате осуществления планов территориального развития. В Австрии, Греции, Дании, Ирландии, Испании и Португалии активная легитимация прав в рамках определенных процедур признается лишь в отношении заинтересованных лиц. В рамках некоторых процедур в Ирландии, Испании, Нидерландах и Португалии такое признание распространяется на всех лиц. Права НПО в этой области признаются в более ограниченном объеме по сравнению с правами отдельных лиц. Авст-

рия и Португалия не признают процессуальную правоспособность НПО в административных судах или трибуналах. В других странах затронутые и/или заинтересованные НПО пользуются процессуальной правоспособностью. В одних случаях такие права признаются лишь за определенными организациями, а в других НПО должны доказать, что они являются «заинтересованными» или «затронутыми» (например, что цели их деятельности касаются данной апелляции или что территориальный охват их деятельности распространяется и на рассматриваемое дело).

В большинстве СЦВЕ и ННГ приобретение процессуальной правоспособности в случае нарушения прав на доступ к экологической информации или прав общественности на участие в процессе принятия решений гарантируется конституцией (основным законом), а также административным и экологическим законодательством. В некоторых странах для этого существуют административные суды (Словакия, Словения и Эстония) или специальные административные органы (Латвия и Чешская Республика). В Венгрии, Польше, Словении и Хорватии у граждан имеется возможность подавать апелляционные жалобы омбудсмену по вопросам окружающей среды. Лишь в Боснии и Герцеговине отсутствуют правовые положения, предусматривающие возможность административного обжалования. Во всех странах процессуальная правоспособность при обжаловании административных решений признается лишь за заинтересованными и/или затронутыми лицами и, за исключением Венгрии, Польши, Республики Молдова, Российской Федерации и Украины, заинтересованными и/или затронутыми НПО. В Венгрии, Польше, Румынии, Чешской Республике и Эстонии НПО пользуются общей процессуальной правоспособностью в том случае, если рассматриваемая деятельность предусмотрена в качестве одной из целей, изложенных в их уставе, и если их участие оправдано общественными интересами. В большинстве других стран НПО весьма непросто доказать свою процессуальную правоспособность. В ряде рассматривавшихся дел возможности НПО по приобретению процессуальной правоспособности в административном производстве серьезно ограничивались действовавшими административными процедурами (например, в Словакии).

Доступ в гражданские, уголовные и другие суды по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, обеспечивается в западноевропейских странах аналогично доступу к административному производству.

- В Австрии в том случае, если государственные органы власти не обеспечивают соблюдение закона или действуют в нарушение его, отдельные лица имеют право обращаться в гражданские, уголовные и конституционные суды лишь в том случае, если оказались ущемленными их личные права. НПО имеют процессуальную правоспособность лишь в гражданских и арбитражных судах.
- В Дании в суд может обращаться любое лицо, имеющее реальную личную заинтересованность. Многие дела, касающиеся охраны окружающей среды, возбуждаются в датских судах в качестве уголовных. Впервые право возбудить дело в суде, не будучи при этом обязанной ссылаться на экономические интересы своих членов, было предоставлено одной из природоохранных НПО в 1994 году, когда Датское орнитологическое общество предъявило судебный иск министерству транспорта.
- Существующая в Германии система предусматривает возможность подачи апелляции в судебные органы любым гражданином в целях обеспечения своего права на доступ к экологической информации. Судебные иски по общим вопросам охраны окружающей среды могут возбуждаться лишь в случае нарушения закона или ущемления личных прав отдельных лиц. При определенных обстоятельствах процессуальная правоспособность признается за некоторыми природоохранными ассоциациями.
- В Греции процессуальная правоспособность отдельных лиц и НПО в гражданских судах признается в случае подтверждения ими своих законных интересов. В уголовных судах процессуальную правоспособность имеют лишь частные лица. В случае неправомерных действий государственных должностных лиц иски о возмещении нанесенного ущерба могут подаваться в гражданские и уголовные суды.
- В Ирландии возбуждается очень незначительное число судебных дел по вопросам, касающимся охраны окружающей среды. Многие из них связаны с вопросами планирования. Основным видом правовых мер, принимаемых Высоким судом по делам, касающимся охраны окружающей среды и доступа к экологической информации, является судебный пересмотр решений государственных органов. Лишь затронутые лица и НПО имеют право обращаться в Конституционный суд.

- В Нидерландах НПО не имеют возможности активно участвовать в уголовном судопроизводстве. Продолжительность рассмотрения поданной в суд апелляционной жалобы составляет приблизительно два года. Весьма непросто привлечь государственные органы к ответственности за нарушение закона, и в таких случаях наиболее эффективным средством является возбуждение иска в гражданском суде.
- В Норвегии отдельные лица и НПО имеют процессуальную правоспособность. Затронутые лица или НПО могут возбуждать судебные иски против правительства.
- Португальская система права признает за всеми лицами процессуальную правоспособность в гражданских судах. В уголовных судах процессуальной правоспособностью пользуются лишь затронутые лица. Все НПО имеют право обращаться в гражданские и уголовные суды. Процессуальная правоспособность в Конституционном суде по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, не признается ни за отдельными лицами, ни за НПО.
- В Испании процессуальная правоспособность в гражданских и арбитражных судах признается за заинтересованными и затронутыми лицами. Отдельные граждане и НПО могут подавать иски в уголовные суды с целью предотвращения нанесения возможного ущерба окружающей среде. В случае несоблюдения государственными должностными лицами закона или неприменения ими соответствующих правовых положений, могут возбуждаться судебные иски о нанесении ущерба. В таких случаях обвинения могут выдвигаться как в гражданских, так и в уголовных судах.
- В Швейцарии за официально действующими не менее десяти лет НПО признается процессуальная правоспособность оспаривать в судебном порядке любые проекты, подлежащие процедуре ОВОС. Во всех остальных случаях процессуальной правоспособностью в гражданских, уголовных и конституционных судах пользуются лишь затронутые лица. В соответствии с Федеральным законом об охране окружающей среды и Федеральным законом об охране природы и ландшафта заинтересованные НПО могут обращаться в Конституционный суд.
- В Соединенном Королевстве в тех случаях, когда государственный орган не обеспечивает соблюдение закона, любой гражданин может подать в суд иск на этот государственный орган или возбуждать су-

дебное преследование в большинстве случаев, когда, согласно утверждениям, было совершено правонарушение. Применение аналогичных средств правовой защиты предусматривается и в тех случаях, когда правонарушителем является непосредственно государственный орган. Процессуальная правоспособность признается в гражданских судах за всеми лицами и НПО, имеющими достаточную заинтересованность, и, если законом не предусмотрено иного, в уголовных судах за всеми лицами и НПО.

В СЦВЕ (за исключением Венгрии) и ННГ возможность обращения в суд в случае отказа в доступе к экологической информации предусматривается лишь в том случае, если участвующая в административном производстве сторона требует судебного пересмотра административного решения и утверждает, что оно является незаконным. В большинстве стран заинтересованные или затронутые лица и НПО обладают процессуальной правоспособностью при возбуждении исков против государственных органов власти, в гражданских судах в тех случаях, когда эти органы не принимают надлежащих мер, предусмотренных их полномочиями. В Хорватии затронутые и заинтересованные граждане или НПО также могут обжаловать действия государственных органов в уголовных судах.

В большинстве СЦВЕ (например, Болгарии, Венгрии, Литве, Румынии, Словакии, Чешской Республике и Эстонии) и во всех ННГ отдельные лица и НПО могут возбуждать иски против загрязнителя в том случае, если они оказались затронутой стороной или могут подтвердить в связи с этим свою заинтересованность. В Словении любое лицо пользуется процессуальной правоспособностью в отношении судебных дел, касающихся устранения непосредственной и/или серьезной опасности. В Албании и Польше такими правами в уголовных судах может пользоваться лишь ограниченное число НПО. Положение в СЦВЕ и ННГ в области средств правовой защиты в виде судебного запрещения является неодинаковым: в некоторых странах их использование вообще не предусматривается, в то время как в других они применяются лишь частично - что характерно лишь для очень небольшого числа стран. Действующее в Российской Федерации требование о внесении залога в случае подачи судебного иска о временном запрещении может становится серьезным препятствием на пути возбуждения гражданских дел. В большинстве стран процесс выполнения вынесенных судебных решений оставляет желать лучшего.

В СЦВЕ и ННГ судебные сборы, как правило, невелики. Основная проблема состоит не столько в судебных сборах, сколько в расходах, связанных с оплатой услуг юристов/адвокатов и технических экспертов, которые могут оказываться весьма дорогостоящими. В случае сложных административных дел (например, касающихся ОВОС), которые связаны со значительными экономическими интересами и рассмотрение которых может потребовать использования платных услуг юристов и экспертов, соответствующие расходы могут достигать уровня 25-30 среднемесячных зарплат.

Недоступность таких расходов еще больше усиливается тем обстоятельством, что зачастую указанные издержки должны заранее оплачиваться истцом, который затем может получить возмещение издержек или их части лишь в том случае, если выиграет дело. Лишь в небольшом числе стран истцу, выигравшему дело, полностью компенсируется вся сумма уплаченной им судебной пошлины и расходов на оплату услуг экспертов, в то время как в большинстве стран это зависит от решения суда. В Словакии природоохранные НПО, фонды и благотворительные и гуманитарные организации освобождены от уплаты судебных сборов. Лишь в небольшом числе стран услуги юристов и экспертов предоставляются по линии общественных центров правовой помощи. В ряде стран (Армения, Венгрия, Польша, Российская Федерация, Румыния, Словакия, Словения, Украина и Чешская Республика) некоторые НПО создали юридические службы для оказания помощи гражданам, НПО и местным общинам в осуществлении ими своих прав на участие общественности и на доступ к правосудию.

* * *

Многие страны ЕЭК уже приняли или собираются принять в ближайшем будущем необходимые правовые и другие меры с целью гарантирования доступа к экологической информации, поощрения эффективного участия общественности в процессе принятия решений и доступа к надлежащим административным и судебным процедурам по вопросам, касающимся охраны окружающей среды. В этом отношении Руководящие принципы ЕЭК оказали большое влияние в СЦВЕ и ННГ. Многие положения Руководящих принципов уже применяются в рамках законодательного процесса в ряде стран, в то время как другим странам еще необходимо добиться значительного прогресса в этой области. В настоящем обзоре был

указан ряд областей, в которых дальнейшего прогресса следует добиваться как рассматриваемым, так и западноевропейским странам.

Ожидается, что проект конвенции ЕЭК о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в основу юридически обязательных положений которого были положены Руководящие принципы, явится действенным средством улучшения положения в этих и других областях, которые предстоит определить сторонам, подписавшим конвенцию, и ее будущим участникам, как только она будет ратифицирована и вступит в силу. Руководящие принципы могут и далее применяться в странах по крайней мере до их присоединения к Конвенции.

- - - - -

Примечание:

¹ Подготовлен в сотрудничестве с Региональным экологическим центром (РЭЦ) для Центральной и Восточной Европы и Европейским экологическим бюро.

КОНФЕРЕНЦИЯ НПО
«ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ»
22 июня 1998, Орхус,
Дания

Перевод

РЕЗОЛЮЦИЯ ЭКОФОРУМА ПО КОНВЕНЦИИ ОБ УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Представляя более чем 200 неправительственных организаций из 49 стран Европы, Центральной Азии, Северной Америки и Ближнего Востока, собравшись вместе в Орхусе, Дания, в преддверии Четвертой Конференции Министров «Окружающая среда для Европы» и рассмотрев проект Конвенции Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды,

Мы пришли к следующим выводам:

ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ

1. Мы приветствуем предложенную Конвенцию Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, как необходимый и важный стимул, содействующий защите окружающей среды и демократии, подразумевающий прямое участие населения. Принятие подобного инструмента, имеющего силу закона, имело целью упрочение экологических прав граждан, было выработано с беспрецедентным участием сообщества НПО, представляет значительный и давно ожидаемый шаг в международном законодательстве, от которого потенциально выиграют как окружающая среда, так и демократия. Мы призываем все страны ЕЭК ООН и Европейского сообщества принять, подписать и быстро ратифицировать Конвенцию. Мы призываем страны, не входящие в страны ЕЭК ООН, также присоединиться к Конвенции при ближайшей возможности.

2. Однако мы потрясены и возмущены множеством слабостей, пробелов, двусмысленностей и неясностей в текущем проекте, представленном для принятия. Таким образом, мы можем рассматривать Конвенцию в ее существующей форме лишь как первый шаг к подлинным гарантиям прав общественности на информацию, на участие в принятии решений и доступ к правосудию. Срочно необходимы поправки с целью усиления определенных частей текста.
3. Мы призываем правительства перевести, интерпретировать и применить, в сотрудничестве с НПО, Конвенцию для реализации ее духа открытого и широкого участия общественности. Данная Конвенция устанавливает минимальные стандарты, и мы призываем страны продвинуться за ее пределы, где это только возможно. Мы видим множество барьеров, с которыми сталкиваются страны, на национальном и международном уровне и призываем государства полностью внедрить Конвенцию на национальном уровне и в международных организациях, и продвинуться за ее пределы.

РАДУЮЩИЕ МОМЕНТЫ

4. Мы приветствуем включение в проект множества позитивных элементов, а именно:
 - 4.1. Принятие подхода, базирующегося на правах, посредством которого права на информацию, участие и доступ к суду базируется на праве на здоровую и благоприятную окружающую среду;
 - 4.2. Принцип, что любой член общества имеет право на информацию, без дискриминации и необходимости доказательства своего интереса;
 - 4.3. Широкое определение экологической информации, включая относящуюся к окружающей среде информацию из области здравоохранения;
 - 4.4. Включение «теста общественного интереса» практически для всех видов ограничения доступа к информации, хотя этого все же недостаточно для того, чтобы полностью защитить общественные интересы;
 - 4.5. Ограничение на освобождение от предоставления в силу коммерческой конфиденциальности информации таково, что освобождение

- ние неприменимо к информации о выбросах, относящихся к защите окружающей среды;
- 4.6. Требования предварительного уведомления и участия общественности в ряде важных сфер;
 - 4.7. Требования к правительствам обращать надлежащее внимание на результаты и рекомендации, вытекающие из участия общественности в ряде важных сфер;
 - 4.8. Гарантии скорого и недорогого рассмотрения независимым и беспристрастным органом случаев отказа в запросе на информацию;
 - 4.9. Включение институтов ЕС в рамки Конвенции (базируясь на обязательстве ЕС подписать Конвенцию);
 - 4.10. Требования к Участникам продвигать применение принципов Конвенции в международных органах по вопросам, касающимся окружающей среды.

УПУЩЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

5. Мы сожалеем о том, что несколько важных областей, где прогресс крайне необходим, не были затронуты в Конвенции, или затронуты неадекватным образом. Среди подробных упущенных возможностей то, что Конвенция:
 - 5.1. Требует от стран учредить Регистры выбросов и переноса загрязнителей, но не требует, чтобы это было сделано быстро, несмотря на то, что они доказали свою эффективность как сильное косвенное средство для сокращения загрязнения;
 - 5.2. Дает широкие права выступать в качестве истцов и ответчиков в судах по вопросам, касающимся окружающей среды, но облакает эти права в неясные формулировки;
 - 5.3. Включает широкий, туманный и бюрократический список категорий освобождаемой информации, таких как конфиденциальные документы органов публичного управления, внутренняя переписка, и материалы в процессе осуществления; все выше перечисленное является крупными пробелами;
 - 5.4. Не устанавливает ясное, имеющее силу закона требование, что определенные категории экологической информации должны быть

- доступны через Интернет, не взирая на то, что это могло бы невероятно упростить процесс предоставления и получения информации и решить вопрос стоимости;
- 5.5. Не устанавливает недвусмысленное обязательство органов публичного управления предоставлять информацию в запрошенной форме (в тех случаях, где органы публичного управления обладают ею в данной форме);
 - 5.6. Исключает органы, действующие как законодательные, которые должны как минимум удовлетворять требованиям открытости;
 - 5.7. Не включает адекватным образом сферу здравоохранения в разделы Конвенции, относящиеся к участию общественности и доступу к правосудию;
 - 5.8. Не способна предоставить адекватную законодательную защиту для журналистов-экологов, их источников информации и лиц, поднимающих тревогу в связи с экологическими нарушениями;
 - 5.9. Не устанавливает строгих требований общественного участия в планах и программах, касающихся окружающей среды.

ВОПИЮЩЕЕ БЕДСТВИЕ

6. Мы, в частности, сожалеем о:
 - 6.1. крайней слабости текста в области механизма следования Конвенции;
 - 6.2. включении, по настоянию ряда Западных правительств, широкого освобождения для информации, добровольно предоставляемой промышленностью;
 - 6.3. скандальной неспособности Конвенции гарантировать права на участие общественности в процессе принятия решений, касающихся генетически модифицированных организмов;
 - 6.4. крайней слабости формулировок, касающихся участия общественности в разработке политики и законодательства, даже несмотря на то, что они являются одними из важнейших форм в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды; и
 - 6.5. отсутствии в Конвенции гарантий своевременного предоставления экологической информации посредством четкого требования от

органа публичного управления (который не располагает, но законодательно ответственен за наличие информации) получить и предоставить такую информацию запрашивающей стороне вместо переадресации запроса другому органу.

ПЕРЕГОВОРНЫЙ ПРОЦЕСС

7. Мы приветствуем факт, что был допущен беспрецедентный уровень вовлечения НПО в процесс разработки проекта. Мы считаем, что это сильно повысило качество финального текста за счет того, что правительственные чиновники были полностью проинформированы о проблемах и заботах общественности, наиболее взволнованной состоянием окружающей среды, даже если впоследствии они решат проигнорировать многие из них. Мы усиленно рекомендуем использование данной модели в последующих переговорах и благодарны тем правительствам, чья финансовая поддержка сделала это возможным, а именно правительством Дании, Нидерландов и Финляндии.
8. Мы шокированы тем, что некоторые страны во время переговоров последовательно противодействовали прогрессивным предложениям практически при каждой возможности. Многие слабости финального документа являются результатом позиции занятой этими странами, среди которых наиболее заметны Россия, Германия и Турция. Мы ужасаемся тому факту, что как минимум одна из этих стран, Германия, намерена усилить вред неподписанием Конвенции. Иная и лучшая Конвенция могла бы быть принята, если бы Германия на самой ранней стадии решила, что она не готова сделать даже скромное продвижение в направлении демократии, подразумевающей прямое участие населения. Мы призываем эти страны сыграть более прогрессивную роль на фазе реализации и полностью сохранить дух Конвенции¹.
9. Мы глубоко сожалеем, что страны ЕС, действуя как блок, как правило, играли весьма консервативную роль и привнесли только отсутствие открытости в переговорный процесс, проводя секретные координационные встречи. Мы призываем институты ЕС и государства-члены гарантировать, что процесс внедрения Конвенции будет открытым.
10. Мы восхищены прогрессивной позицией Норвегии и, до определенной степени, Бельгии, Польши и Дании, среди прочих.

11. Мы сожалеем о решении североамериканских стран не участвовать в переговорах и не становиться Участниками Конвенции, и мы призываем их пересмотреть свою «политику уклонения». Мы уверены, что общественность этих стран выиграет от реализации Конвенции, а участие этих стран в Конвенции привнесло бы полезный вклад в процесс ее реализации в регионе ЕЭК ООН.

ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

12. Мы призываем правительства в сотрудничестве с НПО безотлагательно приступить:
- 12.1. К развитию согласованного механизма для реализации Конвенции, включающего широкое участие общественности и открытость, а также процедуры, позволяющие общественности направлять свои замечания и предложения по реализации положений Конвенции на национальном и международном уровнях;
 - 12.2. К развитию юридических инструментов, регулирующих выбросы загрязняющих веществ и позволяющих создать Регистры выбросов и переноса загрязнителей;
 - 12.3. К развитию эффективных механизмов приложения требований Конвенции к процессу принятия решений в области генетически модифицированных организмов;
 - 12.4. К развитию мер по обеспечению возрастания доступности для общественности экологической информации в электронной форме, включая минимальный перечень категорий информации, которая должна быть доступна через Интернет;
 - 12.5. К развитию минимальных требований к написанию отчетов в области охраны окружающей среды, что позволит увеличить степень международной гармонизации в сборе и оценке данных;
 - 12.6. К развитию юридических требований к участию общественности в разработке политики, планов, программ и законодательства в области охраны окружающей среды;
 - 12.7. К разработке четких механизмов для граждан, позволяющих обеспечить выполнение национальных законов, относящихся к окружающей среде и здравоохранению;

- 12.8. К разработке плана действий для создания потенциала правительств, НПО и отдельных граждан, необходимого для реализации Конвенции как на национальном, так и на региональном уровне, а также для создания потенциала общественности, необходимого для ее участия в процессе осуществления и усиления положений Конвенции;
- 12.9. К разработке процедуры, обеспечивающей открытость механизмов реализации Конвенции, подотчетность и доступность широкой общественности;
- 12.10. К серьезному решению вопросов здравоохранения, основываясь на принципах Конвенции;
- 12.11. К разработке механизмов для использования Конвенции законодательными органами;
- 12.12. К разработке эффективных мер для использования положений Конвенции международными организациями.

ВЫВОД:

Мы призываем правительства начать процесс внедрения еще до вступления Конвенции в силу, и мы призываем правительства принять соответствующий инструментарий в этих областях на первой встрече Участников.

В то время как Конвенция имеет некоторые позитивные аспекты наряду с несколькими фантастическими пробелами, реальность такова, что право на информацию, участие в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам окружающей среды будут в первую очередь защищены законодательством и правительственными решениями на национальном уровне.

Мы, НПО и заинтересованные граждане региона, призываем все правительства не трактовать Конвенцию как политическую возможность для сползания назад. Мы призываем их, вместо этого, принять национальные законы, выходящие за рамки Конвенции и в большей степени отражающие справедливые идеалы открытости, прямой демократии и равноправного доступа к правосудию.

Примечание составителей:

¹ Германия подписала Конвенцию 21 декабря 1998 г.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств О модельном законе «О доступе к экологической информации»

Рассмотрев проект модельного закона «О доступе к экологической информации», Межпарламентская Ассамблея **п о с т а н о в л я е т**:

1. Принять модельный закон «О доступе к экологической информации» (прилагается).
2. Направить парламентам государств — участников СНГ указанный модельный закон и рекомендовать его для использования при разработке национального законодательства.

Председатель Совета Ассамблей

Е. С. Строев

Санкт-Петербург

6 декабря 1997 года

Принят на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников *СНГ* (постановление № 10-7 от 6 декабря 1997 года.)

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН

О доступе к экологической информации

Статья 1. Цель Закона

Настоящий Закон обеспечивает право на получение достоверной, быстрой, своевременной и полной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов у органов государственной власти и управления и подчиненных им юридических лиц.

Статья 2. Сфера действия Закона

1. Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие при:

Публикуется по: Бюллетень МПА СНГ, 1998, вып. 16.

- сборе, хранении, использовании, передаче и распространении экологической информации;
 - охране прав субъектов, имеющих доступ к экологической информации.
2. Отношения в области охраны интеллектуальной собственности, авторских и смежных прав, государственной и иной охраняемой законом тайны регулируются соответствующим законодательством.

Статья 3. Основные понятия

1. *Экологическая информация* — любая информация о состоянии вод, атмосферы, почвы, живых организмов и экосистем и их изменениях, о деятельности, факторах и мерах, которые оказывают или могут оказать воздействие на них, а также о запланированной или осуществляемой деятельности по использованию природных ресурсов и последствиях этого для окружающей среды, включая данные, необходимые для оценки этих последствий для окружающей среды и населения, а кроме того — о мерах, направленных на охрану и рациональное использование окружающей среды. Экологическая информация может быть выражена в любых объективированных формах.
2. *Обеспечение доступа к экологической информации* — передача этой информации субъектам экологической информации в устной, письменной и в иных формах, а также предоставление им возможности поиска этой информации путем просмотра документов и получения копий на месте либо отсылки к опубликованным материалам.
3. *Субъекты права на экологическую информацию* — физические и юридические лица государства, иностранные граждане и лица без гражданства, иностранные юридические лица, желающие обладать экологической информацией.
4. *Объекты (источники) экологической информации* — центральные и местные органы государственной власти и управления; центральные отраслевые органы государственной власти и управления, научно-исследовательские и другие специализированные организации, в компетенцию которых входит охрана окружающей среды и контроль за ее состоянием, охрана здоровья населения, защита лесов, вод, атмосферы, почвы, животного и растительного мира, использование природных и вторичных ресурсов, установление правил и стандартов в

этих областях, деятельность, потенциально опасная и влияющая на окружающую среду, а также принятие решений, реализация которых может повлиять на состояние окружающей среды (кроме органов законодательной и судебной власти).

5. *Информационный экологический регистр* — совокупность систематизированных данных о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, а также влияющих на них факторах, хранимая и пополняемая объектом экологической информации в соответствии с его компетенцией.

Статья 4. Обеспечение доступа к экологической информации

Доступ к экологической информации является неотъемлемым и безусловным правом субъектов права на экологическую информацию вне зависимости от срока давности по отношению к фактам, служащим основанием для получения требуемой информации.

Статья 5. Организационное обеспечение доступа к экологической информации объектами (источниками) экологической информации

1. Субъекты права на экологическую информацию вправе беспрепятственно обращаться к объектам (источникам) экологической информации для ее получения.
2. Центральные и местные органы государственной власти и управления, центральные отраслевые органы государственного управления имеют в своей организационной структуре отделы подотделы, службы или штатные единицы, занимающиеся сбором, регистрацией, анализом, обновлением и распространением общедоступной и специальной экологической информации, хранимой в информационных экологических регистрах и отражающей общие и специальные функции этих органов.
3. Руководитель соответствующего органа государственной власти (управления) назначает лицо, ответственное за ведение информационного экологического регистра, сбор, анализ, хранение, обновление и распространение экологической информации в данном органе государственной власти (управления).

4. Список объектов экологической информации, специфику и порядок ведения ими информационных экологических регистров и хранения в них данных определяется правительством.

Статья 6. Виды экологической информации

1. Экологическая информация подразделяется на общедоступную и специальную.
2. Общедоступной экологической информацией является вся экологическая информация, за исключением отнесенной к специальной экологической информации.
3. Специальной экологической информацией являются данные отражающие специфику деятельности отдельных центральных отраслевых органов публичного управления, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности, а также иные данные в соответствии со статьей 9 настоящего Закона.
4. Порядок получения экологической информации по планируемым к реализации проектам и объектам хозяйственной деятельности определяется законом «Об экологической экспертизе» («Об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду») и частью второй статьи 8 настоящего Закона.

Статья 7. Платность экологической информации

1. Экологическая информация, в том числе хранящаяся в государственных архивах, предоставляется субъектам права на экологическую информацию бесплатно или за плату, не превышающую себестоимости копирования, поиска и подготовки информации, в форме, в которой хранится информация либо иной форме, приемлемой для лица, обратившегося с просьбой о предоставлении информации, при наличии для этого технических возможностей.
2. Порядок оплаты экологической информации устанавливается правительством.
3. Предоставление экологической информации может осуществляться как по разовым запросам, так и на основании долгосрочных договоров по форме, устанавливаемой правительством.

Статья 8. Обязанности государства по предоставлению экологической информации

1. Государство гарантирует право на доступ, получение и распространение экологической информации всем субъектам права на экологическую информацию.
2. Государство публикует информацию о состоянии окружающей среды, а также данные о планируемых общегосударственных и региональных проектах, программах развития народного хозяйства и ходе их осуществления, затрагивающих состояние окружающей среды. Сведения о проектах местного значения, потенциально могущих ухудшить состояние окружающей среды, в обязательном порядке публикуются в печати заблаговременно до их официального утверждения.
3. Государство публикует международные договоры и соглашения, резолюции и рекомендации международных конференций по проблемам окружающей среды, участником которых оно является.
4. Государство поддерживает деятельность физических и юридических лиц, в том числе общественных объединений, направленную на распространение информации о состоянии окружающей среды.

Статья 9. Право государства на отказ в предоставлении экологической информации

1. Государство вправе отказать субъекту права на экологическую информацию в предоставлении этой информации, если она затрагивает:
 - а) интересы национальной безопасности;
 - б) конфиденциальность материалов работы высших органов публичной власти и управления и конфиденциальность рассмотрения вопросов, касающихся международных отношений и национальной обороны;
 - в) вопросы, которые находятся на рассмотрении судебных органов или на этапе предварительного следствия (включая дисциплинарное расследование);
 - г) коммерческую и производственную тайну, включая интеллектуальную собственность;

- д) конфиденциальность личных данных и/или данных национальной паспортной системы, архивов;
 - е) материалы, разглашение содержания которых может повлечь за собой угрозу окружающей среде или если ее компонентам может быть нанесен вред;
 - ж) материалы, предоставленные третьим лицом, если это лицо не связано законом или обязательством поступать подобным образом или если на это лицо не может быть возложено такое обязательство, и в тех случаях, когда это лицо не давало согласия на обнародование таких материалов.
2. Если запрашиваемая информация имеется, но в момент ее предоставления в орган власти и управления или подчиненному им юридическому лицу она была объявлена предпринимателем коммерческой или производственной тайной, обладатель этой информации должен запросить у предпринимателя его мнение в отношении того, какой вред может быть причинен при предоставлении такой информации. Ответ должен быть дан в 15-дневный срок. Сведения о выбросах и других последствиях, вызванных деятельностью предпринимателя, не являются коммерческой или производственной тайной. В предоставлении другой информации может быть отказано, за исключением случаев, когда общественная заинтересованность в доступности информации явно превышает интерес по ее утаиванию. Причина отказа в предоставлении экологической информации сообщается заявителю в обязательном порядке.
 3. Государство вправе отказать в предоставлении экологической информации, когда запрос на получение экологической информации сформулирован в слишком общем виде либо в откровенно obstructive или провокационной форме.
 4. Экологическая информация, находящаяся в ведении государства, должна быть предоставлена частично, где возможно ее отделение от информации, относящейся к вышеупомянутым пунктам данной статьи.
 5. В предоставлении экологической информации может быть отказано и в случае, если ее предоставление потребует специальных исследований, трудоемких подсчетов или обработки данных, что уменьшит

способность органов публичного управления или им подчиненных юридических лиц выполнять другие свои задачи.

Статья 10. Порядок обращения за экологической информацией

1. Обращение о доступе к материалам, содержащим экологическую информацию, а равно запрос на получение экологической информации должны быть сделаны письменно, без обязательного объяснения правовых либо иных интересов заявителя и сформулированы таким точным, ясным и полным образом, который позволяет идентифицировать материалы (документы), имеющие отношение к делу. Сведения о заявителе, достаточные для его идентификации и направления ответа на обращение, обязательны. В запросе необходимо указать приемлемые форму и способ получения экологической информации.
2. Обращение о доступе к материалам, содержащим экологическую информацию, и запросы на получение экологической информации направляются:
 - а) в центральные и местные органы государственной власти и управления — но общедоступной информации;
 - б) в центральные отраслевые органы управления (министерства, департаменты, ведомства) — но общедоступной и специальной экологической информации.
3. Допускается направление обращений и запросов на экологическую информацию одновременно в различные органы государственной власти и управления, центральные отраслевые органы управления.

Статья 11. Процедура рассмотрения обращений и запросов об экологической информации

1. Получатель обращения или запроса об экологической информации обязан его зарегистрировать в соответствии с правилами и нормами закона «О петициях» («О письмах и обращениях граждан»).
2. Орган государственной власти и управления, центральный орган отраслевого управления, получивший обращение или запрос, вправе запросить у заявителя дополнительную информацию о деталях обращения или запроса, а также пригласить его для консультаций с целью нахождения беспристрастного решения и предотвращения повторного обращения или запроса заявителя в один и тот же орган по одному

и тому же вопросу. Отказ заявителя детализировать запрос может рассматриваться как основание для отказа в предоставлении экологической информации.

3. Заявитель вправе отозвать свое обращение или запрос, если предварительное рассмотрение обращения или запроса его удовлетворит.

Статья 12. Решения по обращениям и запросам об экологической информации

1. Решение по обращениям и запросам по экологической информации принимает руководитель или специальное должностное лицо органа государственной власти и управления, ответственное за ведение информационного экологического регистра в данном органе, в течение не более одного месяца со дня регистрации обращения или запроса с учетом процедуры, предусмотренной пунктом 2 статьи 11 настоящего Закона.
2. В случае, если особые обстоятельства, связанные с подготовкой ответа, требуют более продолжительного периода, чем 30 дней, он может быть продлен, но не более чем на 30 дней; при этом такие обстоятельства и информация о продлении срока должны быть сообщены заявителю до истечения первого 30-дневного срока.
3. В решении органа государственной власти и управления, центрального отраслевого органа управления приводятся конкретные данные о запрашиваемой экологической информации с приложением копий документов, подтверждающих эту информацию.
4. Решение органа государственной власти и управления, центрального отраслевого органа управления направляется заявителю в форме и способом, указанным заявителем или согласованным с ним, либо в форме, в которой хранится информация. Решение подписывается руководителем структурного подразделения, должностным лицом, ответственным за ведение информационного экологического регистра в данном органе.
5. Орган государственной власти и управления, орган центрального отраслевого управления обязан указать в решении о предоставлении экологической информации на возможность или обосновать запрет на передачу, продажу, размножение и публикацию в коммерческих целях предоставленной экологической информации.

6. В случае, когда орган государственной власти и управления, орган центрального отраслевого управления или подчиненное ему юридическое лицо не располагает информацией, запрашиваемой просителем, заявитель должен быть не позднее чем в 15-дневный срок проинформирован об этом. Кроме того, по возможности ему должно быть сообщено, какой орган может служить источником запрашиваемой информации.
7. Отказ в удовлетворении обращения или запроса об экологической информации оформляется в виде решения органа публичной власти и управления по месту обращения, в котором должна содержаться аргументация отказа и указание на право заявителя обратиться за удовлетворением требований в соответствующую судебную инстанцию. Решение не принимается, если обращение или запрос анонимные, либо заявитель не конкретизировал свой запрос согласно статье 11 настоящего Закона, либо не достигнуто соглашение о стоимости в случае, если предоставление экологической информации является платным.

Статья 13. Гарантии предоставления экологической информации

1. Органы государственной власти и управления, центральные отраслевые органы управления обязаны вести доступные для каждого лица информационные экологические регистры по вопросам, относящимся к компетенции этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществлять обеспечение экологической информацией всех субъектов права на экологическую информацию.
2. Отказ в доступе к информационным экологическим регистрам, а равно отказ в предоставлении экологической информации, противоречащий настоящему Закону, может быть обжалован в суде.

Статья 14. Информационное обеспечение права на экологическую информацию

1. Общедоступная экологическая информация доводится *ли* сведения граждан органами государственной власти и управления (и пределах своей компетенции) регулярно через средства массовой информации.
2. Общедоступная экологическая информация обобщается центральным ведомством среды и срок не позднее одного месяца по истечении каж-

дого календарного года и доводится до сведения граждан через средства массовой информации, и в виде национального доклада «О состоянии окружающей природной среды» - не позднее шести месяцев по истечении каждого календарного года.

3. Специальная экологическая информация может быть получена по инициативе субъектов права на экологическую информацию и с согласия соответствующих органов государственной власти и управления.
4. Экологическая информация, неразглашение или несвоевременное разглашение которой может привести к ущербу здоровью населения или существенным нарушениям состояния и функционирования экосистем, подлежит незамедлительному обнародованию объектами экологической информации через средства массовой информации.

Статья 15. Защита права на доступ к информации и ее получение

1. Отказ о доступе к общедоступной и специальной экологической информации, а равно непредставление этой информации или предоставление заявителем заведомо недостоверной экологической информации могут быть обжалованы в судебном порядке.
2. Во всех случаях субъекты права на экологическую информацию, которым было необоснованно отказано в доступе к экологической информации, не получившие экологическую информацию или получившие недостоверную экологическую информацию, имеют право на возмещение понесенного ими материального и морального ущерба в соответствии с решением суда,
3. Суд рассматривает такие споры о необоснованном отнесении экологической информации к категории закрытой или с ограниченным доступом, а также иски о возмещении ущерба в случаях необоснованного отказа в предоставлении экологической информации заявителям или в результате других нарушений прав заявителей.

Статья 16. Ответственность должностных лиц

Руководители структурных подразделений органов государственной власти и управления, центральных отраслевых органов управления, должностные лица, ответственные за ведение информационных экологических регистров, виновные в незаконном ограничении доступа к экологической информации, несут ответственность в соответствии с

законодательством об административных нарушениях, трудовым, гражданским и уголовным законодательством.

Статья 17. Вступление в силу настоящего Закона

1. Настоящий Закон вступает в силу через год после публикации.
2. Правительству в годичный срок со дня публикации следует:
 - привести свои нормативные акты в соответствие с настоящим Законом;
 - представить парламенту предложения о внесении в действующее законодательство изменений и дополнений, предусматривающих установление дополнительной ответственности за правонарушения в области прав на экологическую информацию;
 - принять нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию настоящего Закона.

**УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА В МОЛДОВЕ
(по состоянию на апрель 1998 года)¹**

Валерий Лебедев, Юлия Тромбицкая, Илья Тромбицкий
Экологическое Общество «БИОТИСА»

А. Общие вопросы

Конституционные права

В ст. 37 (1) Конституции Республики Молдова, принятой 29 июля 1994г., установлено, что «Каждый человек имеет право на экологически безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, а также на безопасные продукты питания и предметы быта ». Далее в части 4 этой же статьи фиксируется, что «Физические и юридические лица несут ответственность за вред, причиненный здоровью и имуществу лица вследствие экологического правонарушения». Кроме того, часть 2 статьи 37 предусматривает право каждого на свободный доступ к экологической информации.

В статье 46 Конституции, устанавливающей право частной собственности и ее охрану, в части 5 устанавливается, что «Право частной собственности обязывает к соблюдению требований защиты окружающей среды..., которые согласно закону возлагаются на собственника». Непосредственно с экологическими правами связаны и обязанности установленные ст. 59 Конституции, в соответствии с которыми «Охрана окружающей среды, сохранение и охрана памятников истории и культуры является обязанностью каждого гражданина».

К прямым экологическим правам примыкают и права, косвенно с ними связанные. Так, в части 1 ст. 36 Конституции установлено, что «Право на

¹ Данный отчет был подготовлен в рамках проекта Регионального экологического центра (Венгрия) «Дорога в Орхус» в период с сентября 1997 по апрель 1998 гг. Он был опубликован на английском языке в книге «Doors to Democracy. Current Trends and Practices in Environmental Decisionmaking in the New Independent States», REC, 1998, pp. 77-106; и на русском языке в книге «Законодательство и практика участия общественности в принятии экологически значимых решений в Армении, Беларуси, Молдове, России и Украине на основе национальных обзоров», Львов, 1998, с. 68-93.

охрану здоровья гарантируется», а в части 1 ст. 47 фиксируется, что «Государство обязано принимать меры по обеспечению любому человеку достойного жизненного уровня, потребного для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи».

Выполнение международно-правовых документов

По состоянию на апрель 1997 года Молдова присоединилась и (или) ратифицировала следующие основные международные Конвенции, имеющие нормы о доступе к экологической информации или участию общественности (граждан) в принятии по ней решений:

- Всеобщая Декларация Прав Человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в Нью-Йорке (США) 10 декабря 1948, ст. 25 - присоединилась 28 июля 1990;
- Европейская конвенция по охране форм дикой жизни и мест обитания, принятая Советом Европы в Берне (Швейцария) 19 сентября 1979, ст. 3.3 – присоединилась 23 июня 1993;
- Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятая в Эспо (Финляндия) 25 февраля 1991, ст. 2.2, 2.6, 4.2 – присоединилась 23 июня 1993;
- Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий, принятая в Хельсинки (Финляндия) 17 марта 1992, ст.9 – присоединилась 23 июня 1993;
- Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и озер, принятая в Хельсинки (Финляндия) 17 марта 1992, ст.16 – присоединилась 23 июня 1993.

В отношении этих Конвенций Молдовой не сделано никаких оговорок и данные Конвенции действуют на территории страны в полном объеме.

По состоянию на март 1998 Молдова не присоединилась к Конвенции о гражданской ответственности за ущерб, причиненный деятельностью, опасной для окружающей среды, принятая в Лугано (Швейцария) 21 июня 1993.

В связи с присоединением РМ к указанному ряду международных экологических конвенций в области окружающей среды, Указом Президента РМ от 27 ноября 1996 г. в Молдове при Департаменте охраны окружающей среды образована Национальная комиссия по реализации меж-

дународных конвенций в области окружающей среды (далее – комиссия). В этом же Указе утверждено Положение об этой комиссии. Согласно п. 1. 2. Положения – комиссия является постоянно действующим органом, образованным из представителей министерств, департаментов и научных учреждений. Комиссия вправе привлекать в своей деятельности по разработке и реализации программ, участия РМ в выполнении Конвенций представителей любых ведомств, организаций и объединений, в т. ч. и общественных.

Среди задач комиссии (п. 2 Положения) обозначены следующие:

- обеспечение единой политики и координации деятельности всех ведомств Молдовы и общественных объединений, связанной с выполнением ими положений этих конвенций, а также взаимодействие со странами, вовлеченными в реализацию этих конвенций;
- выработка предложений по усовершенствованию экономических и юридических (национальных) основ внедрения конвенций;
- создание национальных программ и конкретных проектов по выполнению положений конвенций;
- организация и совершенствование контроля за реализацией конвенций на территории РМ;
- подготовка и представление секретариатам соответствующих Конвенций и Департаменту отчетов о выполнении положений конвенций.

Для понимания сути императивности международных Конвенций, к которым присоединилась и (или) ратифицировала Молдова, необходимо исходить из ст. 8 Конституции РМ, устанавливающей, что «Республика Молдова обязуется соблюдать Устав ООН и договоры, одной из сторон которых она является, строить свои отношения с другими государствами на общепризнанных принципах и нормах международного права. Это конституционное положение на практике означает, что при наличии несоответствий между международными договорами, одной из сторон которых является Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы права, т. е. нормы права международных Конвенций.

Выполнение международных документов не обязывающего характера: Софийские Руководящие Принципы

Во исполнение Декларации министров охраны окружающей среды европейских стран (г. Люцерн, Швейцария, 1993 г.) и совещания в г. София (Болгария) Правительство РМ постановлением от 7 июня 1996 г. № 302 утвердило Национальный план действий в области охраны окружающей среды на 1996-1998 годы. По этому плану Департаменту охраны окружающей среды предписано довести до сведения всех министерств, ведомств и органов местного публичного управления этот Национальный план, осуществлять координацию всех мероприятий по его реализации, а также контролировать ход его выполнения и об этом ежегодно представлять информацию Правительству. В свою очередь, всем органам центрального и местного публичного управления предписано принять все необходимые меры по его реализации.

Софийская Декларация была подписана в Софии 25 октября 1995 Генеральным Директором Департамента Охраны Окружающей Среды, что означало признание Правительством РМ и Софийских Принципов. После Софийской конференции была проведена пресс-конференция по ее результатам.

Следует отметить, что Правительство не предприняло каких-либо мер по ознакомлению общественности с Софийскими принципами. Вся информация, связанная с Софийскими принципами, становилась доступной общественности благодаря НПО. Сам текст принципов как таковой не был опубликован ни Правительством, ни НПО. Однако, в октябре 1996 официальная версия Софийских принципов на русском языке вместе с текстом проекта Закона «О доступе к экологической информации», разработанным Экологическим обществом «БИОТИСА», была разослана всем экологическим НПО Молдовы. Эти же документы вместе с выдержками из Софийской Декларации были розданы всем экологическим НПО и депутатам Парламента РМ, принявшим участие в Open Parliaments Meeting 15 октября 1996. Те же тексты были распространены и среди участников (всего 150 человек, включая представителей НПО, работников сферы охраны окружающей среды, экологического права Молдовы и других стран СНГ) 25 мая 1997 на конференции по экологическому законодательству в Калараше (Молдова), организованной АВА/СЕЕЛI-Moldova и Фондом Сороса в Молдове. Эти же документы вместе с первой версией настоящего отчета были распространены и среди участников национального круглого стола 28 января 1998 (организован Counterpart-Moldova) по обсуждению проекта Конвенции, готовящейся для конференции министров в Орхусе.

Официально точка зрения Правительства Молдовы касательно позиции Молдовы в отношении Софийских принципов на апрель 1997 года не выражена. В устном докладе представителя РМ на переговорах по проекту Конвенции об участии общественности в конце января 1998 было выражено позитивное отношение к тексту Конвенции, но его статус не является достаточным для того, чтобы считать это позицией Правительства, особенно в свете других действий Правительства. Разработанный Экологическим Обществом «БИОТІСА» проект Закона «О доступе к экологической информации», полностью соответствовавший Софийским принципам, был дважды (в октябре 1996 и в марте 1997) отвергнут Правительством Молдовы. В целом позитивный отзыв на него был дан Правительством лишь в октябре 1997. В июне 1997 депутат Парламента РМ г-н И.Т.Тромбицкий обратился в Правительство с запросом в отношении того, что Правительство Молдовы должно отчитаться о внедрении Софийских принципов. Такого отчета не последовало, однако, запрос оказал положительное действие на изменение позиции Правительства по проекту Закона.

Никаких законодательных инициатив Правительства, которые были бы направлены на обеспечение участия общественности в принятии решений на уровне законодательной власти, не было, как и законодательных инициатив Правительства по улучшению доступа НПО к правосудию. Последнее, а именно инициатива распространения на НПО права защищать публичные интересы, в том числе не связанные с непосредственными интересами их членов, явилось результатом активности НПО (проект Закона «Об общественных объединениях граждан» был разработан Экологическим обществом «БИОТІСА» и принят Парламентом 17 мая 1996).

Полномочия местных властей в области окружающей среды

В соответствии со статьями 109-111 Конституции РМ, в административном отношении территория Молдовы подразделяется на: районы, города или муниципии, села или коммуны и территориально-автономное образование (Гагаузия). В соответствии с этим, Парламент 23 декабря 1994 г. принял органический закон «Об особом правовом статусе Гагаузии», в ст. 12 «д» которого установлено, что Народное собрание этого территориально-автономного образования вправе принимать местные законы в области экологии, обязательные к исполнению только на территории Гагаузии. Кроме этого, согласно ст. 17 указанного закона, исполнительный ко-

митет территориальной автономии обязан обеспечить: «разработку собственной территориальной программы охраны окружающей среды и ее реализацию после утверждения ее своим Народным собранием, а также обеспечить решение вопросов экологической безопасности территориальной автономии, рационального использования, охраны, воспроизводства природных ресурсов». С учетом именующихся полномочий, территориальная автономия Гагаузия приняла ряд своих местных законов в той или иной степени регулирующих вопросы экологии. В частности, местным законом Гагаузии от 15 ноября 1995г. установлены сроки начала и конца пастбищного сезона, а также ответственность за нарушение пастбищного режима и потраву многолетних и однолетних посевов и насаждений. Другим местным законом от 13 сентября 1996 г. «О льготах субъектам малого бизнеса, занятых производственной деятельностью на территории Гагаузии», установлено, что субъекты малого бизнеса на территории Гагаузии освобождаются от налога на прибыль, полученного от производства экологически чистой продукции в течении 3 лет.

Однако, необходимо иметь в виду, что местные законы принимаемые на территории автономии Гагаузия, не должны противоречить Конституции Молдовы и находится в общем правовом поле с законодательством Молдовы.

В соответствии с Законом РМ «О местном публичном управлении» от 7 декабря 1994 г., публичное управление местными административно-территориальными единицами селами (коммунами), городами (муниципиями), районами - основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности власти и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения, исходя из их интересов и в соответствии с Конституцией Молдовы. В частности, согласно ст. 17 данного закона сельский (коммунальный), городской (муниципальный), районный совет вправе проявлять инициативу и принимать решения по всем вопросам местного значения, за исключением тех, которые входят в компетенцию республиканских публичных властей. Так, орган местного публичного управления (совет) вправе утверждать местные программы по восстановлению и охране окружающей среды. В свою очередь, исполнительные органы местного совета - примэрия села (коммуны), города (муниципия), районный исполнительный комитет «принимают меры по охране окружающей среды в соответствии с решениями центральных отраслевых органов». Исходя из содержания данного закона,

особенно из раздела «местные публичные финансы» можно сделать однозначный вывод, что органы местного публичного управления не обладают реальной возможностью фактически и эффективно влиять на состояние окружающей среды без решений центральных республиканских органов.

В. Доступ к Экологической Информации

1. Законодательство о доступе к информации (экологической информации)

Во-первых, в Конституции РМ есть общая статья 34 о праве на информацию. В ней установлено, что «Право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено». Далее, в этой же статье указано: «Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера (ч. 2). Средства массовой информации, как государственные, так и частные, обязаны обеспечивать достоверное информирование общественности (ч. 4).

Во-вторых, в Конституции РМ есть специальная статья 37 (части 2 и 3), устанавливающая право на экологическую информацию. Так, в ч. 2 ст. 37 говорится: «Государство гарантирует каждому человеку право на свободный доступ к достоверной информации о состоянии природной среды, условиях жизни и труда, качестве продуктов питания и предметов быта и на ее распространение». Часть 3 ст. 37 Конституции гласит: «Утаивание или искажение информации о вредных для здоровья людей факторах запрещается законом».

В Молдове нет специального закона о доступе/предоставлении информации. Однако, информацию можно получить через Закон «О подаче петиций» от 19 июля 1994.

В настоящее время в Молдове нет и закона о праве доступа к экологической информации. И это несмотря на то, что базовый закон «Об охране окружающей среды» от 16.06.1993 в статье 30 устанавливает, что государство обеспечивает всем физическим лицам всеобщий, своевременный и беспрепятственный доступ к информации о состоянии среды и здоровья населения.

Однако, необходимо иметь в виду, что в Молдове проект закона «О доступе к экологической информации» уже был подготовлен Экологичес-

ким обществом «БИОТИСА» Молдовы. Законопроект был разработан для Молдовы и учитывает все основные положения Софийского документа и проекта Конвенции. Его необходимость обусловлена тем, что хотя право на экологическую информацию и закреплено в Конституции и законах Молдовы, практически им воспользоваться трудно, поскольку конкретные механизмы и условия сбора, хранения и предоставления такой информации, ограничения, как и само определение понятия экологической информации, а также ответственность за неисполнение обязанностей чиновников, в законодательстве отсутствуют.

Проект закона был представлен в Парламент Молдовы 1 октября 1996 года, получил негативный отзыв Правительства, настаивавшего на изменениях и формулировках, прямо противоречащих Софийскому документу (например, ограничение списка субъектов информации гражданами Молдовы, отказ в предоставлении первичных данных, расширение списка ограничений по предоставлению информации, несогласие с возможностью уголовной ответственности за непредоставление информации и т.д.). Новое правительство в марте 1997 года сначала подтвердило точку зрения предыдущего, однако в октябре 1997 изменило свою позицию на положительную, хотя и с резервами.

Профильная парламентская комиссия по социальной защите, здравоохранению и экологии дважды (в апреле и декабре 1997) года отклоняла законопроект, считая необходимым ограничить доступ к экологической информации для иностранных граждан и лиц без гражданства, а также для неправительственных организации, мотивируя это тем, что лишь тогда последние не смогут извлекать прибыль, публикуя данные, полученные от правительственных структур. Поскольку решения Комиссии так и не были формально оформлены, вынести проект на пленарное заседание Парламента XIII-го созыва не удалось.

Однако в ноябре 1996 года законопроект был внесен в Межпарламентскую Ассамблею государств-участников СНГ в качестве проекта модельного акта для стран СНГ, рассматривался на четырех заседаниях комиссии по экологии, где были учтены замечания, поступившие от Госдумы Российской Федерации, Верховных Советов Украины и Белоруссии, Всеобщей Федерации Профсоюзов стран СНГ, и Парламента Казахстана. С учетом этих замечаний, не носивших концептуального характера, проект был одобрен Постоянной комиссией по экологии МПА СНГ, а затем

принят X-й сессией Ассамблеи МПА 6 декабря 1997 года. Представители стран, имеющих общие законы об информации (Россия, Украина) согласились с необходимостью специального закона, учитывая специфику экологической информации. Таким образом, страны СНГ имеют возможность использовать данный документ при разработке национальных законов, не дожидаясь ратификации и внедрения Конвенции.

А. Пассивное предоставление информации

1) Определение экологической информации

Имея в виду отсутствие в настоящее время в Молдове общего закона о праве на информацию и специального закона о праве экологическую информацию, понятие может трактоваться достаточно субъективно.

2) Условия получения информации

Получить информацию или (и) экологическую информацию в РМ возможно в соответствии с законом «О подаче петиций» от 19 июля 1994. Ибо под петициями в Молдове понимаются «любые заявления, жалобы, предложения, обращения, поданные в письменной форме в любые государственные органы, публичной власти и управления, министерства, департаменты и ведомства, а также на предприятия, учреждения и организации любой формы собственности» (ст. 1, 4, 5 Закона). Право на подачу петиций имеют граждане РМ, иностранные граждане, лица без гражданства, а также любые законно созданные организации, причем физические лица могут обращаться только от своего имени, а юридические лица только от имени коллективов, которые они представляют (ст. 52 Конституции и ст. 2 Закона).

В соответствии с законом, все публичные органы власти и управления Молдовы, министерства и департаменты, предприятия, учреждения и организации любых форм собственности обязаны предоставить информацию на полученную петицию (обращение, запрос) в месячный срок, а если она не требует дополнительного изучения и рассмотрения - незамедлительно или в 15-дневный срок со дня ее регистрации. В исключительных случаях срок рассмотрения петиции может быть продлен руководителем органа, получившим петицию, но не более чем на 1 месяц, о чем извещается заявитель (ст. 8 п. 2).

Конституция РМ закрепляет равенство граждан Молдовы перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического про-

исхождения, языка, религии, пола, взглядов и т.д. (статья 17, часть (1)), а также устанавливает положение о том, что иностранные граждане и лица без гражданства имеют те же права и обязанности, что и граждане Республики Молдова, с изъятиями, установленными законом (статья 19 часть (1)). При этом, основанная на Конституции позиция разработчиков проекта закона «О доступе к экологической информации» вызвала серьезное сопротивление правительства. Правительство и парламентская комиссия возражали против предоставления информации иностранным физическим и юридическим лицам, что противоречит и положениям, закрепленным в Софийских принципах, хотя на сегодняшнем этапе иностранные граждане могут получить экологическую информацию с помощью Закона «О подаче петиций».

Закон РМ «О подаче петиций» не предусматривает необходимости обоснования своего интереса заявителем.

Петиции, касающиеся вопросов национальной безопасности, затрагивающие права и законные интересы больших групп граждан или содержащие предложения о внесении изменений в законодательство или об изменении решений органов публичной власти и управления могут быть непосредственно направлены Президенту РМ, Парламенту или Правительству Молдовы (ст. 6 Закона).

Петиции, в которых обжалуется акт, решение, действие или бездействие какого-либо административного органа или должностного лица, нарушившие права и законные интересы заявителей, подаются в вышестоящий орган. Это означает, что закон запрещает подавать петиции органам или должностным лицам, действия или решения которых обжалуются.

Петиции, в которых обжалуются решения организаций, не имеющих вышестоящие органы, а также решения местных публичных органов власти и управления, подаются в суд первой инстанции (ст. 7(3) Закона). Если петиция будет относиться к компетенции другого органа, она направляется в 5-дневный срок из органа ее получившего в орган, который в компетенции рассматривать эту петицию, о чем уведомляется заявитель.

Ответ на петицию обязательно должен основываться на материалах рассмотрения и содержать ссылки на законодательство.

Заявитель, продолжающий считать, что его права после обращения с петицией являются нарушенными, вправе обратиться в суд в 1-месячный

срок со дня сообщения ему решения, а в случае, если ответ в положенный срок им не был получен - в день, когда по закону он должен был его получить.

Хотя в законе о петициях речь идет только о письменной и устной форме информации, в практике и законодательстве Молдовы нет запретов о том, что запрашиваемая экологическая информация может быть выражена в любой допустимой форме: докладах, сообщениях, справках, фотографиях, кинофильмах, видеокассетах, компьютеризированных данных, телеграфных сообщениях, материалах СМИ и т. д. В законе о петициях не говорится о праве заявителя указывать на форму предоставления информации.

Пошлины и другие платы за получение экологической информации законодательно никак не определены и на практике зависят от соответствующего внутриведомственного документа. На практике, к примеру, подписка на бюллетень данных Гидрометеослужбы стоит значительно дороже, чем процедуры по мультиплицированию бюллетеня и поэтому мало доступна для подписки для неправительственных организаций.

3) Отказ в предоставлении информации

Из закона «О подаче петиций» следует, что органы публичного управления могут отказать в предоставлении информации только в случае, если эта информация 1) содержит государственную тайну или 2) материалы по данному обращению являются документами предварительного или судебного следствия (ст. 198 Уголовного кодекса Молдовы предусматривает уголовную ответственность за разглашение данных дознания или предварительного следствия).

Вопрос Проверки Интереса Общественности (Public Interest Test) не очень четко регулируется законодательством Молдовы. Однако, возможность рассекречивания информации по инициативе общественности в Законе «О государственной тайне» от 17 мая 1994 года существует. Статья 14 этого закона устанавливает право граждан, предприятий, учреждений, организаций и органов государственного управления обращаться в межведомственную комиссию по защите государственной тайны, на предприятия, в учреждения и организации, в том числе в государственные архивы, с запросом о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну или необоснованно засекреченных. Запрос должен быть рассмотрен в течении трех месяцев. На него должен быть дан мотивирован-

ный ответ. Если получившие запрос органы не правомочны решить вопрос о рассекречивании, то запрос в месячный срок с момента его поступления передается в орган государственной власти и управления, наделенный такими полномочиями, либо в межведомственную комиссию по защите государственной тайны. Обоснованность отнесения сведений к государственной тайне может быть обжалована в суд.

4) Руководства по предоставлению информации для органов публичной власти и руководства по получению информации по общественности

Каких-либо общих руководств, инструкций о том, как органам публичной власти (за исключением Парламента) следует представлять информацию и (или) экологическую информацию в Молдове - нет, за исключением порядка, установленного в Законе «О подаче петиций». Порядок получения официальной информации о принимаемых Парламентом Молдовы законах и постановлениях выражается в официальном сборнике всех основополагающих актов государства: «*Monitirul Oficial al Republicii Moldova*». В этом же документе публикуются все официальные акты, принимаемые Правительством, Национальным банком Молдовы, министерствами и департаментами, поскольку в соответствии с молдавским законодательством все они только тогда считаются действующими, когда опубликованы в указанном бюллетене.

Кроме того, 14 октября 1997г. Постановлением Правительства №951 в РМ было утверждено Положение «О консультациях с населением в процессе разработки и утверждения документации по обустройству территории и градостроительству», которое имеет важное значение для предоставления информации и обеспечения участия общественности. Это Положение устанавливает обязательность консультаций с населением при разработке и утверждении документации по обустройству территории и градостроительству. Ответственность за проведение консультаций с населением возлагается на органы местного публичного управления, уполномоченные утверждать соответствующую документацию. Расходы, связанные с процедурой консультирования с населением, покрываются из фондов финансирования разработок соответствующей документации.

В законе РМ «Об общественных объединениях» от 17 мая 1996 г. в главе II «Права, обязанности и условия деятельности общественных объе-

динений» в ст. 26 п. «е» установлено право общественных объединений «получать от органов публичной власти информацию, необходимую для реализации уставной деятельности». Кроме этого, общественные организации и физические лица могут запрашивать информацию в соответствии с вышеизложенными требованиями Закона РМ «О подаче петиций». Каких-либо руководств или учебников для облегчения реализации этого права нет.

5) Специальные учреждения/должностные лица для предоставления информации

При высших органах публичной власти и управления (Парламент, Правительство, Президент) функционируют пресс-службы, ответственные за предоставление информации и (или) экологической информации общественности. В эти пресс-службы, в соответствии с законом «О подаче петиций» может обратиться и любое физическое и юридическое лицо Молдовы, а также иностранные граждане, если их запрос будет касаться прав и законных интересов больших групп граждан, либо касаться вопросов национальной безопасности, либо будет содержать предложения по совершенствованию законодательства. Кроме того, в Департаменте окружающей среды действуют два должностных лица, ответственных за связи с общественностью и неправительственными организациями. Вопросы, связанные с какими-либо системами информации пока не разработаны законодательством Молдовы.

б) Положения законодательства, регулирующие предоставление информации, если публичный орган не владеет запрашиваемой информацией

В соответствии со ст.9 Закона РМ «О подаче петиций», если заявление, запрос относится к компетенции другого органа, они направляются в этот орган в 5-дневный срок со дня регистрации, о чем сообщается заявителю. Само же заявление снимается с контроля, поскольку всю необходимую информацию будет должен сообщить орган, в чью компетенцию входит заявляемый вопрос.

При этом запрещено переадресовывать заявления тем органам или должностным лицам, действия или решения которых оспариваются. Отказывать в ответе любому заявителю (физическому или юридическому

лицу) орган публичного управления не вправе, поскольку должностные лица, конкретно ответственные за подготовку ответа, в случае его непредставления могут быть последовательно привлечены к одному из следующих видов ответственности: дисциплинарной, административной и уголовной.

7) Информация, содержащаяся в регистрах

Вопрос об информации, содержащейся в публичных регистрах и доступной общественности, пока не нашел четкого законодательного регулирования, как и вопрос предоставления первичных данных по запросу. Сейчас доступность этой информации и данных зависит от воли чиновников. Так, например, Департамент Охраны Окружающей Среды заключил с экологическими НПО Молдовы осенью 1996 Меморандум, один из пунктов которого предусматривает предоставление им экологической информации. Однако, не ясно, является ли подписание Меморандума экологической НПО обязательным условием предоставления информации, ведь, в противном случае, этот пункт Меморандума не нужен.

25 сентября 1997 Парламент Молдовы принял Закон «О регистрах», вступивший в силу 27 ноября 1997, который унифицирует их ведение в различных областях жизни. Закон предусматривает при отсутствии иного положения в законодательстве, обязательность предоставления регистратором информации (выписки) из регистра в запрашиваемом объеме любому лицу в течение трех рабочих дней со дня поступления запроса бесплатно или за плату.

8) Плата за получение информации

Оплата за получение копий информации в настоящее время не отрегулирована законодательством. Закон «О подаче петиций» не регулирует вопрос платы за предоставление информации, поскольку он в принципе не направлен на обеспечение этого. Имеется практика предоставления гидрометеорологической информации о прошедших событиях по подписке. При этом, как уже указывалось, стоимость подписки на такой бюллетень значительно превышает типографские и почтовые расходы, что делает его малодоступным для НПО.

в. Активное предоставление информации

1) Обязанность активно распространять информацию

В соответствии со ст. 42 Закона РМ «О местном публичном управлении» от 7 декабря 1994 «решения примэрий, исполнительных комитетов районов, представляющие общий интерес, доводятся до сведения граждан через средства массовой информации». В соответствии с Законом РМ «О порядке опубликования и вступления в силу официальных актов» от 6 июля 1994 г., законы и другие акты Парламента, указы Президента, международные акты, постановления и распоряжения Правительства, нормативные акты министерств, департаментов и Национального банка публикуются в Официальном мониторе РМ на государственном языке с переводом на русский язык. Официальные акты, опубликованные в Официальном мониторе, могут передаваться по радио и телевидению.

В соответствии с разделом II Положения о Департаменте охраны окружающей среды, утвержденного постановлением Правительства 5 декабря 1994 г. № 891, данное ведомство является центральным публичным органом управления в области охраны среды и использования природных ресурсов. Именно этому Департаменту предписано по данному акту Правительства «информировать общественность о состоянии окружающей среды».

С сожалением приходится констатировать, что несмотря на прямые указания в законе о необходимости информирования общественности о состоянии окружающей среды, органы публичной власти в значительной мере самоустранились от доведения этой информации до общественности. Практически в Молдове ни один из органов публичной власти не выступает с на регулярной основе с официальными сообщениями о состоянии охраны окружающей среды. Отдельные сообщения по своей личной инициативе доводят до сведения общественности депутаты Парламента, занимающиеся вопросами экологии, экологические общественные объединения и журналисты. Эти сообщения в первую очередь затрагивают проблемы охраны и восстановления флоры и фауны, уровне загрязнения почвы пестицидами, нефтепродуктами, состоянии, уровня и качества подпочвенных вод, о стоках вредных веществ в воду, выбросах вредных веществ в воздух, о нарушениях способов складирования и применения пестицидов и минеральных удобрений.

Законом РМ «Об охране окружающей среды» от 16 июня 1993 года предусмотрены обязанности Правительства совместно с Департаментом охраны окружающей среды составлять кадастр природных ресурсов, раз-

рабатывать и ежегодно не позднее 1 декабря вносить на рассмотрение Парламента программы улучшения качества среды на следующий год (статья 8 пункты b, f Закона). В основные задачи Департамента по охране окружающей среды входят организация и обеспечение функционирования комплексного экологического мониторинга, проведение переписи природных ресурсов, информирование общественности о состоянии среды (статья 15, пункты b, c, i Закона). В обязанности Департамента входит ежегодное представление Парламенту до 1 декабря отчета о состоянии среды в общенациональном масштабе и отчета о своей деятельности (статья 14 Закона). На практике эти годовые отчеты выходят в нескольких экземплярах, что не может рассматриваться как их публикация. Они доступны для общественности только в местах их хранения (Правительстве, Парламенте, Департаменте). Вместе с тем, Правительством были опубликованы на молдавском и английском языках в 1995 Национальная программа стратегических действий по защите окружающей среды и Национальный план действий в области окружающей среды.

Публичные власти в Молдове не информируют общественность о возможностях представления информации о несоблюдении международных норм в международные органы.

В составе центральных органов публичного управления в Молдове с 1992 г. функционирует Департамент гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций, на который в соответствии с его Положением, утвержденным Правительством РМ № 541 от 2 октября 1996г. (последний вариант) прямо возложены обязанности по распространению информации, в том числе и экологической, в чрезвычайных ситуациях (раздел III «Функции»). Кроме этого, в связи с объявлением ООН о проведении Международного 10-летия по уменьшению опасности стихийных бедствий, Правительство РМ 17 мая 1995 г. приняло Программу участия Молдовы в проведении Международного десятилетия ООН по уменьшению опасности стихийных бедствий. В Программе намечен целый комплекс мероприятий по предупреждению (уменьшению) опасности чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Всем министерствам и ведомствам предписано к 1 декабря каждого года представлять в Национальную комиссию отчеты о работе, проведенной за соответствующий год по данной программе.

Кроме этого, в РМ 9 ноября 1994 г. был принят Закон «О гражданской защите», определивший систему общегосударственных мер, осуществляемых в мирное и военное время с целью обеспечения защиты населения, собственности в условиях стихийных и экологических бедствий, аварий и катастроф, эпифитотий, эпизоотий и пожаров. Во исполнение этого закона, Правительство 29 августа 1996 г. приняло постановление № 474 «О сети наблюдения и лабораторного контроля за загрязненностью (зараженностью) окружающей среды радиоактивными, отравляющими, сильнодействующими ядовитыми веществами и бактериальными (биологическими) средствами на территории Молдовы», в рамках которой ведутся постоянные наблюдение и контроль.

2) Методы распространения информации

Какой-либо систематической практики представления аргументированной и достоверной информации (в том числе и экологической) путем анализа данных за определенный период в Молдове нет, поскольку органы публичной власти и управления, в том числе и Департамент охраны окружающей среды, такую практику комплексно не обобщают и не публикуют. Наиболее типичный метод, по которому органы публичной власти информируют общественность об экологической ситуации в стране - это выступление руководящих работников органов публичной власти и управления с той или иной информацией в газетах, по телевидению и радио, по отдельным проблемам охраны окружающей среды.

3) Электронные средства распространения информации

Каких-либо законов, актов Правительства, ведомственных инструкций или договорных обязательств по распространению информации (экологической информации) электронным путем в Молдове нет, но и запретов на деятельность в этой области информатики также нет. Естественно, об информации, содержащейся на страницах WEB site, на сегодняшний день не может быть и речи.

4) Неправительственные экологические центры информации

В реальности, в Молдове нет местной НПО, которая бы активно представляла такие услуги, как постоянное распространение экологической информации. Существует выходящая ежемесячно экологическая газета «Natura» на румынском языке, а также периодический бюллетень «Hereditu» Экологического агентства «Altair», который публикует ново-

сти и документы в этой области. В январе-марте 1998 вышли первые два номера бюллетеня по состоянию окружающей среды Экологического движения Молдовы (отделения в Кишиневе) на молдавском и русском языках. Также существует несколько действующих независимых информационных агентств в Молдове (Basa-press, Interlic, Flux, и т. д.), которые иногда касаются экологических вопросов. Существуют неправительственные организации, которые публикуют статьи в газетах и организуют доклады для радио и телевидения.

с. Механизмы, обеспечивающие движение информации от частного сектора к публичным властям

Наиболее действенный и эффективный механизм, обеспечивающий движение информации от частного сектора к органу публичной власти - это выполнение требований, установленных в законе РМ «О бухгалтерском учете» от 4 апреля 1995. Каждое юридическое лицо частного сектора обязано в соответствии со ст. 48 данного закона предоставлять районным (муниципальным) финансовым органам, кредитующим банкам и на договорных началах заинтересованным организациям:

- а) квартальную финансовую отчетность в срок с 15 до 25 числа месяца, следующего за отчетным кварталом;
- в) годовую финансовую отчетность в срок с 25 января по 15 марта после отчетного года.

По совокупности синтетических счетов бухгалтерского учета, установленных в определенном порядке, можно достаточно эффективно проследить, были ли израсходованы конкретные суммы на охрану окружающей среды либо на ликвидацию последствий нарушения правил охраны окружающей среды. Выполнение требований данного закона строго обязательно.

С. Участие Общественности

1. Законодательство об участии общественности

Частью 2 ст. 26 Конституции РМ установлено, что «Каждый человек имеет право самостоятельно реагировать законными способами на нарушение своих прав и свобод». В целях участия общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды «Граждане могут свободно объединяться в партии и другие общественно-политические организации,

способствующие выявлению и выражению воли граждан и участвующие в выборах в соответствии с законом (ст. 41 Конституции РМ). Граждане Молдовы могут также в соответствии со ст. 42 Конституции создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих профессиональных, экономических и социальных интересов. Наконец, согласно Закона РМ « Об общественных объединениях» от 17 мая 1996 года, граждане вправе объединяться и участвовать в экологических общественных объединениях, которые в соответствии со ст. 26 данного закона имеют право:

- а) беспрепятственно распространять информацию о своей деятельности;
- в) учреждать собственные СМИ;
- с) осуществлять издательскую деятельность;
- д) представлять и защищать законные интересы своих членов (участников) в органах публичной власти и управления;
- е) получать от органов публичной власти и управления информацию, необходимую для реализации своей уставной деятельности.

а. Контроль за принятием решений со стороны общественности

1) Референдумы

В соответствии со статьей 75 Конституции «Важнейшие вопросы жизни общества и государства выносятся на референдум. Решения референдумов имеют высшую юридическую силу».

21 ноября 1997 г. в Молдове был принят Парламентом Кодекс о выборах, который вступил в силу 8 декабря 1997 г. Раздел VI Кодекса детально регламентирует проведение республиканского и местного референдумов. Выносимые на республиканский референдум вопросы предварительно одобряются Конституционным судом. Само постановление о проведении референдума принимается Парламентом в 6-месячный срок со дня получения предложений относительно проведения республиканского референдума, который назначает и дату проведения. Дата проведения местного референдума назначается сельским (коммунальным), городским (муниципальным), районным советом или представительным органом власти административно-территориального образования с особым статусом (т.е. в случае с Гагаузией - Народным Собранием Гагаузии).

Республиканский референдум согласно ст. 145 Кодекса о выборах не проводится в случае введения чрезвычайного, осадного, военного поло-

жения, а также в течение 120 дней после их отмены. Республиканский референдум также не может проводиться в течении 120 дней, предшествующих, и 120 дней, следующих за днем проведения парламентских, президентских и всеобщих местных выборов или другого республиканского референдума.

Местный референдум согласно ст. 176 Кодекса о выборах не проводится в случае объявления чрезвычайного, осадного или военного положения. Он также не может проводиться в течении 120 дней, предшествующих, и 120 дней следующих за днем проведения на той же территории любого вида выборов или референдума, за исключением случаев их одновременного проведения.

Право инициировать республиканский референдум принадлежит (ст. 144 Кодекса о выборах):

- не менее чем 100 тысяч гражданам РМ, обладающих избирательным правом. Граждане, от которых исходит инициатива проведения референдума, должны представлять не менее половины районов и муниципиев, в каждом из которых должно быть собрано не менее 2500 подписей в поддержку этой инициативы. При этом, в соответствии со ст. 144 Конституции, при проведении конституционного референдума, т.е. референдума о пересмотре Конституции, инициатива должна исходить от не менее чем 200 тысяч граждан, которые должны представлять не менее половины районов и муниципиев, в каждом из которых должно быть собрано не менее 5000 подписей;
- не менее чем одной трети депутатов Парламента;
- Президента РМ;
- Правительства.

Вопрос о проведении местного референдума может быть возбужден (ст. 180 Кодекса о выборах):

- одной второй от числа избранных советников;
- примаром села (коммуны), города (муниципия);
- представительным органом власти административно-территориального образования с особым статусом;

- десятью процентами от числа граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Статья 146 Кодекса о выборах говорит, что на республиканский референдум могут выноситься вопросы о принятии Конституции РМ и некоторых конституционных законов, принятии и отмене законов и(или) положений законов, отставке Президента РМ и другие вопросы общенационального значения. Исходя из положений ст. 75 Конституции и ст. 146 Кодекса о выборах, можно сделать вывод о том, что важнейшие вопросы общенационального значения могут быть предметом референдума. А значит, и экологические вопросы общенационального значения могут быть предметом референдума. При этом, однако, ст. 147 Кодекса говорит, что на республиканский референдум не могут выноситься, в частности, вопросы «о чрезвычайных или срочных мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения». Это ограничение содержится и в ст. 178 Кодекса применительно к местному референдуму.

Вопросы экологического характера могут быть предметом местного референдума, т. к. в соответствии со ст. 177 на местный референдум могут быть вынесены вопросы, имеющие важнейшее значение для соответствующего населенного пункта и относящиеся к компетенции органов местного публичного управления.

С момента провозглашения независимости (27 августа 1991 г.) в Молдове не было национального референдума, не считая национального опроса населения о проводимой внутренней и внешней политике (1994). На территории автономного образования Гагаузия в 1995 г. был проведен местный референдум по вопросу вхождения населенных пунктов в автономию и по вопросу определения местонахождения административного центра автономного образования.

Согласно ст. 75 Конституции, результаты референдума имеют высшую юридическую силу. Согласно ст. 142 (4) Кодекса о выборах, принятые путем республиканского референдума акты обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории республики.

2) Право законодательной инициативы

Законодательной инициативой в соответствии со ст. 73 Конституции обладают: депутат Парламента, Президент, Правительство.

Вопрос о том или ином законодательном акте может быть предметом референдума, и поэтому все вышеуказанные соображения полностью применимы и в случае законодательной инициативы. Вопросы окружающей среды относятся к «важнейшим вопросам жизни общества и государства» и поэтому могут быть предметом инициативы.

в. Разделение власти по принятию решений между индивидами / неправительственными организациями (НПО) и властями

Практически в законодательстве Молдовы нет запретов на участие индивидов и общественных объединений граждан в органах публичной власти и управления по принятию решений. Однако, участие индивидов, и НПО ограничивается только обсуждением того или иного вопроса, в том случае если они были приглашены для этого органами власти. Но принимать решения по вопросам компетенции органов публичной власти и управления, индивиды и НПО не имеют права, ибо это исключительная прерогатива этих органов власти. Таким образом, индивиды и НПО могут участвовать в работе органов власти и управления только с правом высказать свои суждения, мнения, соображения. Принимать же решения будут сами органы власти. Конечно, ни о каком праве вето для индивидов и НПО при принятии и даже обсуждении будущих решений, говорить не приходится. В законодательстве Молдовы не регламентируется частота участия индивидов и НПО в работе органов власти и управления.

По сложившейся в Молдове практике отдельные законопроекты, представляющие большой интерес для жизни и деятельности всех граждан Молдовы, публикуются в СМИ для всеобщего обсуждения, как например, законопроект «О местном публичном управлении».

Любой гражданин либо группа граждан, либо НПО может изложить по этому законопроекту свою точку зрения, свое видение проблемы и опубликовать ее в СМИ либо непосредственно представить в Парламент, либо в орган публичного управления, которые обязаны ее рассмотреть. Кроме этого, как было указано выше, в соответствии со ст. 6 Закона РМ «О подаче петиций», любой индивид или НПО вправе подать петицию, затрагивающую права и интересы больших групп граждан, в том числе и по воп-

росам окружающей среды, непосредственно Президенту РМ, Парламенту и Правительству РМ. Однако, в реальности общественность, как правило, остается неосведомленной в отношении большинства законопроектов, т.к. механизмов ее доступа к проектам не существует.

с. Учет замечаний общественности

Законодательство не регламентирует степень того, насколько органы власти должны учитывать мнение общественности при принятии решений. В тех случаях, когда выводы, комментарии, предложения индивидов или НПО по тем или иным вопросам, их затрагивающим, достаточно глубоко аргументированы и касаются больших групп населения, они могут быть приняты во внимание органами власти и управления. Однако, это только право индивида или НПО представить свои комментарии. Для органов власти и управления существует обязательство только принимать их во внимание при принятии решения и только в том случае, если, по мнению органа власти и управления эти предложения заслуживают внимания и затрагивают интересы определенных больших групп населения.

Для случаев, когда органу власти или управления необходимо учитывать мнение общественности при принятии решений, этот орган власти, в том числе Парламент, Правительство или орган местного публичного управления, а также Президент Молдовы, могут образовывать временные или постоянные комиссии по изучению того или иного вопроса с включением в их состав представителей общественности, НПО и экспертов. Специальной процедуры определения экспертов в Молдове нет, но в число экспертов обычно включают специалистов широко известных в стране в своей области знаний, пользующихся авторитетом и независимостью в суждениях. Отдельные неправительственные организации, например, Центр стратегических исследований Молдовы, своим внутренним актом определяет состав своих консультантов из числа видных ученых республики.

В среднем за период 1994-1997 гг. Парламент образовывал от двух до пяти временных комиссий ежегодно для участия в них представителей общественности, НПО при выработке решений по тем или иным вопросам. За аналогичный период Правительство РМ образовывало от 10 до 15 временных комиссий и от трех до шести постоянных комиссий для подготовки различных вопросов с участием общественности и НПО.

В соответствии с Положением «О консультациях с населением в процессе разработки и утверждения документации по обустройству территории и градостроительству», утвержденным Постановлением Правительства № 951 (1997), на публичные власти возлагается обязанность выявить общественное мнение до начала строительства, но они не обязаны принимать решение точно в соответствии с мнением общественности.

Формально, ни в Законе о Правительстве Молдовы, ни в Регламенте Парламента (Закон от 2 апреля 1996 г.) не содержится прямых требований о необходимости принимать во внимание общественное мнение при принятии решений, однако, фактически в некоторых случаях (в результате социологических опросов, выступлений СМИ), в первую очередь из соображений политического характера либо под давлением политических сил в Парламенте или Правительстве, отражающих на данный момент их численное большинство, мнение этих групп, как мнение определенной части общественности, во внимание принимается. Эта произвольная форма влияния общественности, законодательно ни коим образом серьезно не оформленная, зачастую негативным образом влияет на содержание решений, поскольку отражает не мнение широких слоев общественности, а небольших групп, отражающих собственные, узкие, а иногда и корыстные ведомственные интересы.

Вместе с тем, в качестве позитивного примера определенного учета общественных интересов может рассматриваться случай со строительством Нефтяного терминала Джорджюлешть на Дунае.

Летом 1993 года Правительством Молдовы было принято решение о сооружении нефтяного терминала на 450-метровом участке Дуная, принадлежащем Молдове. Сначала была запланирована мощность 350 тыс. тонн нефтепродуктов в год, и по этому проекту была проведена государственная экологическая экспертиза. В целом, большинство требований экспертизы были учтены разработчиками, однако затем проект был пересмотрен в сторону увеличения мощности до 2.1 млн. тонн нефтепродуктов в год. Это потребовало значительной переработки проекта, в том числе в части экологического обоснования. В 1995-1996 гг. в соответствии с вступившим в силу Законом «Об экологической экспертизе и ОВОС» (принятым 29 мая 1996 года), был проведен ОВОС.

Параллельно ряд общественных экологических организаций, а также местное население, приняли участие в обсуждении проекта, организованном разработчиками, а НПО также самостоятельно проводили оценку воздействия. При этом ими был высказан ряд замечаний, в частности, что существует опасность изменения русла Дуная, а также, что имеющиеся мощности для аварийного сбора нефти не соответствуют по объему международным нормативам.

Вместе с тем, инвесторы получили поддержку местного населения, поскольку оно рассчитывает получить работу и улучшить инфраструктуру. Решение о строительстве было принято Парламентом летом 1995 года, а летом 1997 года Парламент выделил финансовую долю Молдовы для строительства. Строительство терминала началось в 1998 году.

В этом случае, можно утверждать, что хотя общественные организации и не предотвратили строительства терминала, который, помимо чисто экономических выгод, обеспечивает определенную экономическую самостоятельность Молдовы в вопросе обеспечения энергоресурсами, они содействовали более тщательной проработке проекта и устранению ряда крупных экологически потенциально опасных недостатков.

d. Адекватное уведомление индивидов/НПО

В Республике Молдова получить информацию о ходе законодательства и политики (имеется в виду официальная информация) можно из различных средств массовой информации (газеты, радио, телевидение). Вместе с тем, в зависимости от того, какая политическая партия или общественно-политическая организация занимает большинство мест в Парламенте - формируется Правительство и руководство центральных органов публичного управления. В этой ситуации, любая общественно-политическая организация и партия, имеющая большинство в Парламенте, может рассчитывать на регулярное получение информации о ходе законодательства и политике. Каких-либо списков групп, в том числе неправительственных организаций, пользующихся этой информацией, нет.

Для принятых решений всеми центральными органами публичной власти и управления в Молдове существует единственная официальная процедура, установленная в Законе РМ «О порядке опубликования и вступления в силу официальных актов» от 6 июля 1994 г., в соответствии с которой все законы и другие акты Парламента, указы Президента РМ, тексты международных актов, акты Конституционного Суда, постановления

и распоряжения Правительства нормативного характера, нормативные акты министерств, департаментов и Национального банка РМ публикуются в Официальном мониторе РМ, который издается с периодичностью не реже одного раза в неделю и все они вступают в силу только со дня их опубликования в Официальном мониторе РМ.

Международные экологические конвенции, как и большинство других международных документов, к сожалению не публикуются в этом издании, несмотря на предписание закона, обязывающее к этому. В Официальном Мониторе выходит лишь Постановления Парламента о ратификации тех или иных международных документов. Поэтому общественность остается неосведомленной о содержании ратифицированных документов. Следует отметить, что международные экологические конвенции были опубликованы в специальном сборнике Экологическим обществом «БИОТІСА» в апреле 1998.

Еженедельный Официальный монитор является официальным сборником законов и нормативных актов, которыми руководствуются все субъекты, в нем нуждающиеся. Таким образом индивиды и НПО в Молдове уведомляются об уже принятых решениях. В отдельных случаях, они уведомляются и о процессе принятия решений, но это происходит крайне редко и в целом не регламентировано законодательством. Исключением в этом смысле является вышеупомянутое Положение о консультациях с населением в процессе разработки и утверждения документации по обустройству территории и градостроительству, утвержденное Постановлением Правительства №951 от 14.10.1997.

Законодательство Молдовы не регламентирует вопрос о вовлечении в процесс принятия решений общественности из соседних стран, которая может быть затронута в связи с обсуждаемой деятельностью. Представляется, что это, однако, может иметь место в процессе проведения общественной экологической экспертизы. Закон «Об экологической экспертизе и ОВОС» от 29 мая 1996 года предусматривает, что в этом случае действуют положения Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года. Этот Закон предусматривает и право граждан и общественных объединений запрашивать у органов государственной экспертизы информацию о результатах проведенных экспертиз. Вместе с тем, он не содержит положения об обязательности опубликования информации о результатах государственной экспертизы, хотя

и допускает это. В случае сложных объектов, по которым проводится ОВОС, обязанность довести до сведения общественности наличие Заявления о воздействии на окружающую среду (ЗВОЗ) и возможность ознакомления с ним, возложена Законом на органы местного публичного управления. В ЗВОЗ должны быть систематизированы и проанализированы все материалы, расчеты и исследования, выполненные в процессе разработки документации по ОВОС.

О степени адекватности уведомления индивидов и НПО о процессе принятия решений и об открытости процесса принятия решений может свидетельствовать случай, связанный со строительством ресторана «McDonald's» в Кишиневе. В декабре 1996 года мэрия Кишинева вынесла решение о строительстве в городе сети ресторанов «McDonald's», причем переговоры велись с незарегистрированной на тот момент в республике фирмой. Один из ресторанов был запланирован на месте небольшого сквера в людном «спальном» районе города. Однако решение не было доведено до жителей города и микрорайона. Они узнали о планируемом на месте сквера строительстве по возведению забора и стали протестовать. Однако их успокоили, заявив, что без их согласия никакого строительства не будет.

На этот момент законодательная база Молдовы предусматривала обязательное консультирование с общественностью в подобных случаях (Закон «Об основах градостроительства и обустройстве территории» от 17 мая 1996 года и Закон «Об экологической экспертизе и ОВОС» от 29 мая 1996 года). Однако, Закон «О статусе муниципия Кишинэу» от 19 апреля 1995 года не предусматривал такой процедуры, хотя и не запрещал ее.

Ночью с 11 на 12 мая 1997 года власти города сделали попытку спилить деревья, но разбуженные бензопилами жители спасли большую часть деревьев, а спиленные в знак протеста вытащили на центральную автотранспортную магистраль, парализовав движение на полдня. На место прибыл заместитель Премьер-министра и пообещал не допустить дальнейшей рубки. Вопрос был поднят на заседании Парламента, и в тот же день Правительство приняло постановление, отменяющее решение мэрии и обязывающее ее совместно с Департаментом окружающей среды восстановить сквер.

Группа депутатов - сторонников строительства ресторана обратилась в Конституционный суд, который в конце 1997 года признал постановле-

ние Правительства неконституционным и не имеющим юридической силы, поскольку правительство внедрилось в компетенцию местных властей. Очевидно, что жителям или НГО следовало с самого начала обратиться в обычный суд, поскольку при вынесении решения мэрия нарушила экологическое законодательство. В настоящее время продолжают встречи мэрии и представителей фирмы с жителями, которые не настроены отступить.

Однако в суд, единственную компетентную в данной ситуации инстанцию, до сих пор никто не обратился, несмотря на появившиеся в печати в связи с этим разъяснения юристов, предлагающих поступить именно таким образом, что свидетельствует об отсутствии традиции защиты коллективных прав в суде.

е. Открытость процесса принятия решений

1) Возможность влияния

Согласно закона РМ «О Регламенте Парламента» от 2 апреля 1996 г. (ст. 83), на открытых заседаниях Парламента могут присутствовать граждане (в том числе и представители неправительственных организаций), но только получившие разрешение или приглашение от пресс-службы или руководства Парламента. Чтобы получить разрешение, нужно заранее обратиться в пресс-службу или к руководству Парламента, мотивировав целесообразность своего присутствия, но это не гарантирует получение разрешения. В соответствии со ст. 18 данного закона, при подготовке повестки дня заседания парламентской комиссии, председатель комиссии вправе, при необходимости, привлекать к работе комиссии других лиц. На практике этими лицами являются обычно эксперты, ученые, известные политики, юристы, экономисты, в общем специалисты в определенной сфере знаний.

В соответствии с Регламентом Народного Собрания автономно-территориального образования Гагаузии, утвержденного Главой Гагаузии (1995 г.), на открытых заседаниях Народного Собрания могут присутствовать приглашенные лица (ст. 57 Регламента), а заседания комиссий Народного Собрания являются, как правило, закрытыми (ст. 20 Регламента). Однако, согласно ст. 22 (1), комиссия может приглашать на свои заседания заинтересованных лиц и специалистов из государственных органов или специализированных организаций. Абсолютно аналогичное правило

установлено и для заседаний выборных и исполнительных органов в системе местного самоуправления.

Вышеперечисленные примеры показывают, что и в Парламенте, и в Народном Собрании Гагаузии и в органах местного публичного управления процесс принятия решений кажется достаточно открытым, однако, на практике, шансы у общественности повлиять на принятие того или иного решения невелики. Ситуация более благоприятна в вопросах экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду, где общественность может повлиять на проводимую государством политику в этой области путем проведения общественной экспертизы. Но в целом, на настоящий момент, говорить об уровне реального влияния общественности на процесс принятия решений чрезвычайно сложно.

2) Открытость процедуры в комиссиях Парламента

В соответствии со ст. 83 (1) Регламента Парламента (Закон РМ от 2 апреля 1996 г.), на открытых заседаниях Парламента могут присутствовать лица, в том числе и частные лица, и представители общественности, которые предварительно получают разрешение или приглашение от пресслужбы Парламента, а на заседания постоянных комиссий Парламента по инициативе председателя комиссии могут приглашаться эксперты, консультанты, представители общественности, где они имеют возможность изложить свою точку зрения на тот или иной рассматриваемый в комиссии вопрос.

В работе открытых сессий Парламента, и на заседаниях постоянных комиссий, приглашенные индивиды, представители НПО могут наблюдать за работой сессии или постоянной комиссии. Могут также давать письменные комментарии, если их об этом попросят, могут и выступать с изложением своей точки зрения или точки зрения НПО, но также в том только случае, если об этом их попросят или предоставят слово в соответствии с повесткой дня заседания сессии Парламента.

2. Механизм влияния на принятие решений - лоббирование

В Молдове нет ни официального закона, регулирующего деятельность лоббистов, ни формальных лоббистов. Конечно, неформально лоббизм имеет место и в первую очередь в Парламенте, куда по спискам тех или иных партий могут быть избраны депутаты, отстаивающие те или иные интересы, в том числе и интересы экологических НПО.

В качестве позитивного примера лоббирования экологических интересов можно выделить случай, связанный с губительным влиянием Новоднестровской ГАЭС (гидроаккумуляционной электростанции) в районе Могилева-Подольского (Украина) на экологическое состояние реки Днестр.

Планирование в начале 1990х строительства второй очереди ГАЭС и обсуждение перспективы выделения Украине для этого \$400 млн. кредита Мирового банка и необходимости проведения в связи с этим ОВОС и вместе с тем стабилизация политической обстановки в регионе создали возможность начала лоббирования экологических интересов. С 1995 года в газетах появились публикации ученых и НПО, имеющие целью привлечь внимание Правительства Молдовы к необходимости комплексного подхода к среднему Днестру. Понимание и поддержка была найдена и у НПО Одесской области Украины, поскольку негативные последствия деятельности Новоднестровской ГАЭС (изменение гидрологии) ощущаются и в нижнем Днестре.

Обоснованность озабоченности была подтверждена учеными Молдовы и Украины, организовавшими совместную экспедицию по Днестру за средства Мирового банка и пришедшими к абсолютно идентичным выводам.

Однако, украинская сторона выразила согласие обсуждать лишь возможные негативные последствия строительства и эксплуатации второй очереди ГАЭС, и отказалась обсуждать негативное воздействие первой очереди или комплекса в целом, т.к. они были сооружены в период существования СССР. Несмотря на очевидную необходимость международной ОВОС, требование в этом отношении молдавской стороны не было учтено.

Оптимальным решением проблемы видится изменение конструкции ГАЭС, однако очевидно, что сегодня это чересчур дорогостоящее для Украины мероприятие. Поэтому оптимальным и разумным представляется целевая компенсация Украиной наносимого биоресурсам ущерба в размере \$80 тыс. Ежегодно (стоимость электроэнергии, вырабатываемой ГАЭС в течение 8 часов в год) с условием направления этих средств на искусственное воспроизводство подвергшихся ущербу биоресурсов и поддержание биоразнообразия реки. Однако и этот вопрос не нашел поддержки у украинской стороны. Экологическое общество «БИОТИСА» начало лоббировать и добилась принятия Парламентом специального постанов-

ления, констатирующего неблагоприятное экологическое состояние реки, приоритетность проблемы и обязывающего Правительство приступить к переговорам с Украиной о разработке и заключении двусторонней конвенции по Днестру, которая учитывала бы экологические проблемы и сохранение биоразнообразия реки и прибрежных территорий, организацию совместных особо охраняемых природных территорий. Определенные встречные решения были приняты и Комиссией Парламента Украины по экологической политике, чему способствовали постоянные связи депутатов двух парламентов. Хотя Постановление Парламента Молдовы следует признать успехом, несомненно, что необходимо дальнейшее лоббирование его реализации.

3. Обучение участию общественности для работников органов власти, проводимое органами власти

По постановлению Правительства, в Молдове с 1992 г. функционирует Академия управления, которая готовит управленческие кадры для низовых и средних органов местного публичного управления (примэрии, претурь, муниципальные работники по отдельным отраслям хозяйства, руководители отделов примэрий, сами примэры, преторы, руководители отделов, подотделов различных министерств и департаментов). Слушатели Академии изучают специальный курс - «Экологическое право» (24 часа).

Каких-либо проектов по участию общественности в деятельности органов власти в Молдове нет, как и нет какого-либо финансирования органами власти мероприятий по участию общественности в управленческих процессах. Такие проекты, в основном, поддерживаются иностранными средствами (USAID, TACIS, и др.).

В Департаменте Охраны Окружающей Среды есть подразделение, ответственное за связи с общественностью. Оно может дать совет по написанию проектов, обеспечить связь с другими подразделениями Департамента.

В отношении поддержки Правительством образовательных учреждений и СМИ для поощрения развития участия общественности можно отметить, что небольшая финансовая поддержка из Национального эко-

логического фонда оказывалась Правительством газете «Natura», которая освещала некоторые проблемы, связанные с участием общественности. В основном же, средства на подобную деятельность поступают за счет зарубежных грантов.

Д. Доступ к правосудию

1. Общий обзор прав и нормативных источников

Необходимо иметь в виду, что в Молдове Постановлением Парламента от 21 июня 1994 года утверждена новая Концепция судебно-правовой реформы, во исполнение которой Парламентом были приняты новые законы и создана следующая иерархия судебных инстанций: 1) Суды первой инстанции; 2) Трибуналы; 3) Апелляционный суд; 4) Высшая судебная палата. На уровне трибуналов действует специализированный экономический суд, рассматривающий споры по хозяйственным, финансовым вопросам с участием только юридических лиц. В ст. 114 Конституции РМ установлено, что «Правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями». А в ст. 20 Конституции РМ установлено, что «Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его права, свобод и законных интересов. Ни один закон не может ограничить доступ к правосудию».

Правосудие в Молдове должно осуществляться на основе принципов независимости судей и их подчинения только закону, равенства граждан перед законом и судом, равенства участников процесса, гласности судебного разбирательства, состязательности, точного и последовательно соблюдения законодательства.

Статья 45 Гражданского процессуального кодекса РМ (ГПК РМ) предусматривает право на участие в судебном процессе граждан и общественных объединений, защищающих права других лиц.

Конкретно Конституция не содержит положений, прямо устанавливающих право на обращение в суд по вопросам отказа в доступе к экологической информации, отказа в участии общественности или экологическим вопросам. Но вполне очевидно, что положения Ст. 20 Конституции, устанавливающей право на обращение в суд, применимы к любым нарушениям прав, свобод, законных интересов лиц. И они, естественно, применимы в случае нарушения ст. 37 Конституции (право на благоприятную окружающую среду), ст. 52 Конституции (право на подачу петиций), ст.

34 (право на информацию), в то время как конкретные сроки и условия обращения в суд установлены в ГПК РМ и в отдельных законах. Например, статья 16 Закона «О подаче петиций» устанавливает, что «Просители, считающие, что их права нарушены, и не согласные с решением органа или должностного лица, рассмотревшего петицию, вправе обратиться в суд в месячный срок со дня сообщения им решения, а в случае, если ответ в указанный срок не получен, - со дня, когда должны были его получить».

За период с августа 1995 года (момент формальной реорганизации судебной-правовой системы в Молдове) по настоящее время во всех судебных инстанциях пока не было рассмотрено ни одного судебного иска по поводу нарушения конституционного права граждан Молдовы на благоприятную окружающую среду (ст. 37 Конституции РМ) либо по поводу права участия общественности в осуществлении правосудия (ст. 20 Конституции РМ и ст. 45 ГПК РМ). Дела, связанные со статьей 52 (право на подачу петиций), имели место, но они не имели отношения к вопросу получения информации с помощью права на подачу петиций. Судебных разбирательств, касавшихся статьи 34 Конституции (право на информацию),

пока не было.		
2. Право выступать:		
а) в процессе принятия решений по административным делам;		
б) при апелляции в административном порядке в отношении процедуры принятия решений по административным делам.		
Административные процедуры:	а)	б)
индивиды		

любое лицо	-	-
заинтересованное/ пострадавшее	+	+

НПО

любое	-	-
заинтересованное/пострадавшее	+	+

Участие индивидов и НПО в административном производстве регламентируется Кодексом об административных правонарушениях от 29 марта 1985 с изменениями и дополнениями, Законом РМ «О подаче петиций» от 19 июля 1994, Гражданским Процессуальным Кодексом РМ от 26 декабря 1964 с изменениями и дополнениями.

Минимальный срок рассмотрения петиций граждан и общественных объединений во всех органах власти и управления Молдовы - 15 дней со дня их регистрации в этом органе. Максимальный срок - 45 дней. Средняя продолжительность рассмотрения петиций граждан и общественных объединений в органах власти, управления, предприятиями и организациями - 1 месяц (ст. 7 и 8 Закона РМ «О подаче петиций»). Заявители, не согласные с результатами рассмотрения петиции, вправе обратиться в суд в месячный срок.

Административное взыскание может быть наложено не позднее 2-х месяцев со дня совершения правонарушения, а при длительном правонарушении - 2-х месяцев со дня его обнаружения. Например, за такое административное правонарушение, как повреждение леса сточными водами, химическими веществами, вредными выбросами, отходами и отбросами (ст. 72 Кодекса об административных нарушениях), влекущее наложение штрафа на должностных лиц в размере до 25 минимальных заработных плат, должно быть наложено не позднее 2-х месяцев со дня обнаружения этого факта экологической инспекцией. В среднем продолжительность от факта регистрации правонарушения до вынесения взыскания - 1,5 месяца. В последнем указанном случае должностное лицо вправе в 10-дневный срок обжаловать решение об административном взыскании в судебную инстанцию.

3. Право индивидов и НПО, действующих против органов власти, обращаться в следующие суды:

а) в специальный административный суд;					
б) в гражданский суд;					
с) в уголовный суд;					
д) в арбитраж или специальные экономические суды;					
е) в Конституционный суд					
Иски против властей:	а)	б)	с)	д)	е)
Индивиды					
любое лицо	-	-	-	-	-
заинтересованное/пострадавшее	+	+	-	-	-
НПО					
любое	-	-	-	-	-
заинтересованное/пострадавшее	+	+	+	-	-

В РМ нет специализированных административных судов.

Право на участие в гражданском судопроизводстве имеет любое физическое или юридическое лицо в случае нарушения его прав, свобод, законных интересов, что предусмотрено Конституцией РМ (статья 20), Гражданским Процессуальным Кодексом (статья 4). Кроме того, согласно закону РМ «Об общественных объединениях» от 17 мая 1996, общественные объединения могут защищать в суде не только интересы своих членов, но и публичные интересы, относящиеся к их сфере деятельности.

В экономическом суде в соответствии с Законом «Об экономических инстанциях» от 24 июля 1996 имеют право выступать как юридические лица, так и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, но со статусом предпринимателя - физического лица, но ввиду того, что участие граждан обусловлено лишь особенностями молдавского законодательства касательно статуса и форм предпринимательской деятельности, на данный вопрос нельзя дать положительного ответа.

В Конституционный Суд РМ в соответствии с Законом «О Конституционном Суде» от 13 декабря 1994 имеют право обращаться (статья 25) лишь: Президент РМ, Правительство, министр юстиции, Высшая Судебная Палата, Экономический Суд, Генеральный Прокурор, депутат Парламента, парламентская фракция.

Порядок исполнения законов должностными лицами регулируется ведомственными служебными должностными инструкциями, в которых определены конкретные права и обязанности конкретных должностных лиц того или иного министерства или департамента.

В случае, если должностное лицо не справляется с исполнением своих функций, обозначенных в должностной инструкции, их исполнение передается другому чиновнику.

В случае, если должностное лицо неверно исполняет свои служебные функции, то его действия могут быть обжалованы в соответствии с Законом РМ «О подаче петиций» вышестоящему начальнику либо, в соответствии с Гражданско-процессуальным Кодексом РМ, в судебную инстанцию, которые могут принудить должностное лицо к верному, надлежащему исполнению своих обязанностей.

4. Законодательство, предусматривающее право индивидов или НПО на обращение в следующие суды в случае их правовых

действий против предприятий, других хозяйствующих субъектов
или индивидов:

а) в специальный административный суд;

б) в гражданский суд;					
с) в уголовный суд;					
д) в арбитражи или специальные экономические суды;					
е) в Конституционный суд					
Иски против хозяйствующих субъектов:	а)	б)	с)	д)	е)
индивиды					
любое лицо			-	-	-

заинтересованное/пострадавшее

+ + - -

НПО

любое

- - - -

заинтересованное/пострадавшее

+ + + -

Комментарий аналогичен приведенному в отношении выступления в суде против властей.

5. Меры по обеспечению иска

В соответствии с Гражданско-процессуальным кодексом РМ (глава 13), Суд по просьбе лиц, участвующих в деле, может принять меры по обеспечению иска. Мерами по обеспечению иска могут быть:

- 1) наложение ареста на имущество или денежные суммы, принадлежащие ответчику и находящиеся у него или других лиц;
- 2) запрещение ответчику совершать определенные действия;
- 3) запрещение другим лицам передавать имущество ответчику или выполнять по отношению к нему иные обязательства;
- 4) приостановление реализации описанного имущества в случае предъявления иска об освобождении его от ареста;
- 5) приостановление взыскания по исполнительному документу, оспариваемому должником в исковом порядке.

Суд может допустить несколько видов обеспечения иска, однако, их общая сумма не должна превышать цены иска.

Суд, допуская обеспечение иска, может потребовать от истца предоставления обеспечения возможных для ответчика убытков. Ответчик после вступления в законную силу решения, которым в иске отказано, вправе требовать от истца возмещения убытков, причиненных ему мерами по обеспечению иска, допущенными по просьбе истца.

Исполнение судебных решений

Законодательство Молдовы построено так, что варианта, когда нет пути исполнить закон, в судебной практике не существует. Например, если в норме права предусмотрена ответственность за ее неисполнение, но фактически за данное правонарушение не установлена, судебный орган вправе применить аналогичную норму права об ответственности, т.е. в законодательстве Молдовы допускается применение права по аналогии.

Для фактического исполнения вынесенных судебных решений в судебной системе Молдовы существует и действует институт судебных исполнителей. Например, если лицо, которому по судебному решению предписано выполнить определенное действие: передать вещь, уплатить штраф, возместить убытки и т.д. - отказывается выполнять судебное решение добровольно, то лицо, заинтересованное в исполнении судебного решения (обычно истец), вправе обратиться в суд, вынесший это судебное решение, с заявлением о принудительном исполнении судебного решения. Тогда судья, вынесший это судебное решение, дает поручение судебному исполнителю, который и производит приведение судебного решения к исполнению (он, в частности, может конфисковать имущество виновного и реализовать его в счет погашения долга или опечатать служебное помещение и не допускать туда виновное должностное лицо к исполнению обязанностей и т.д.). Наконец, при вынесении судебных решений о финансовых взысканиях, судья выдает приказ заявителю (истцу, потерпевшему), который последний представляет в банк, обслуживающий счет ответчика (виновного), и банк по этому приказу (вместе с судебным решением) взыскивает соответствующие суммы в беспорядке со счета ответчика (виновного) на счет заявителя (истца).

Следует отметить, что принудительное исполнение судебных решений может производиться как по инициативе самих граждан (истцов), так и по инициативе суда, вынесшего решение. Но, если сам суд, вынесший решение, вдруг по каким-то причинам (теоретически это возможно), от-

казывается дать распоряжение о принудительном исполнении судебного решения, заинтересованное лицо (физическое или юридическое) вправе в течении 10 дней подать апелляционную жалобу в суд второй инстанции - трибунал, который еще раз проверит доводы суда первой инстанции и вынесет решение о принудительном взыскании.

6. Судебные расходы

Все расходы, связанные с делами по искам в области окружающей среды, в том числе по искам и апелляционным жалобам по поводу информации (экологической информации), включающие в себя уплату судебных пошлин, гонорары адвокатов, оплату труда экспертов и т.д. превышают минимальную заработную плату (\$ 4.5) в 50-60 раз. Более конкретную оценку дать невозможно ввиду отсутствия судебной практики в этой области.

Пока законодательство Молдовы не предусматривает каких-либо льгот или освобождений ни по одному из этих совокупных расходов. Сторона, выигравшая дело, по законодательству может получить возмещение в виде понесенного ущерба плюс то, что по ее расчетам составляет упущенную выгоду, а также возмещение за моральный ущерб. Если стороны, участвующие в деле, были связаны выполнением договорных обязательств, то сторона, выигравшая дело, может рассчитывать на получение определенного штрафа за невыполнение или ненадлежащее выполнение другой стороной условий договора, а также во всех случаях выигравшей стороне возмещаются судебные издержки.

7. Юридические услуги

В настоящее время в Молдове нет НПО, которые бы специализировались на оказании юридической помощи населению в области охраны окружающей среды. Есть несколько НПО, оказывающих консультативные услуги в области прав человека: Хельсинкская гражданская ассамблея в Молдове, Хельсинкский комитет по правам человека в Молдове, Лига по защите прав человека Молдовы и др. Однако, эти организации работают с традиционными вопросами нарушения прав человека (гражданство, жилищные проблемы, трудовые права), обычно не связанными с экологическими нарушениями. Определенную помощь в этом плане оказывает представительство АВА/СЕЕЛІ в Молдове. Все указанные НПО не берут плату за услуги.

8. Институт Омбудсмана

В Молдове нет института омбудсмана. Однако, 17 октября 1997 года Парламент принял закон «О парламентских адвокатах», который вступил в силу 11 декабря 1997 года. В феврале 1998 года Парламент назначил трех парламентских адвокатов, однако сам этот институт на момент подготовки настоящего отчета еще не функционировал.

Заключение. Рекомендации.

За последние годы законодательство Молдовы приобрело достаточно хорошую основу для обеспечения участия общественности в принятии решений экологического характера: новую Конституцию (1994). Вместе с тем, нормативные акты, обеспечивающие право на экологическую информацию и участие общественности в принятии решений, носят слишком общий и неконкретный характер, в связи с чем их использование на практике весьма затруднительно. Саму ситуацию, когда информацию можно получить не на основе Конституции и специального закона об информации/экологической информации, а «обходным» путем, с помощью Закона о подаче петиций, можно рассматривать как имеющую негативный оттенок, поскольку само слово «петиция» носит характер своего рода протеста, что психологически отталкивает, не способствует избранию общественностью этого способа для получения информации. Кроме того, население не образовано юридически в такой степени, чтобы получать экологическую информацию «обходным» путем, а именно с помощью Закона о подаче петиций.

Практика реализации участия общественности практически не имеет конкретных примеров из-за малой активности, и возможно, малой заинтересованности неправительственных организаций в этой области. Факты лоббирования экологически важных решений носят единичный характер.

Достаточно хорошо проработан в национальном законодательстве доступ к правосудию, однако, практика его использования крайне бедна (для случаев участия общественности). Население не привыкло решать свои проблемы через судебные органы, в нем часто преобладают пессимистические настроения относительно реальности реализации своих прав, поэтому сама возможность обращения для этого в суд зачастую даже не рассматривается как таковая.

К проблемам, связанным с участием общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды, можно отнести и недостаточное развитие экологического сознания населения, больше озабоченного экономическими трудностями. Определенный отпечаток накладывает и «переходное» состояние экономики, при котором весьма сложно склоняться в пользу экологических нужд при необходимости выбора между интересами сохранения окружающей среды и экономикой.

Слабое развитие экологического права и практики, отсутствие юридических кадров, специализирующихся именно в этой области, а не занимающихся ее по мере необходимости, - все это не способствует реализации конституционных положений.

Поэтому представляется необходимым включение в национальное законодательство Молдовы механизмов, напрямую обеспечивающих доступ общественности к экологической информации и ее участие в принятии экологических решений. Помимо этого, определенные возможности для участия общественности открылись бы при наличии регулярного информационного источника, публикующего законопроекты и иные нормативные акты в этой области, создание возможности получать находящийся на стадии разработки нормативный материал электронным путем, а также внедрение в национальное законодательство процедуры публичных слушаний в центральных и местных органах законодательной и исполнительной власти. Одновременно, на нынешнем этапе развития представляется целесообразным создание прецедентов вовлечения общественности в судебные процессы по проблемам окружающей среды.

**ОРХУССКИЙ ПРОЦЕСС:
ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ В МОЛДОВЕ
В 1998-1999 ГОДАХ**

Илья Тромбицкий,
депутат Парламента Молдовы,
Экологическое общество «БИОТИСА»

Годичный период, прошедший с марта 1998 года, когда был завершен предыдущий отчет¹, явился весьма богатым на события, так или иначе связанные с вопросами, охватываемыми Орхусской Конвенцией. Настоящая статья призвана дополнить картину, изложенную в основном обзоре на эту тему, содержащемся в данной книге, анализом тех изменений, который произошли в Молдове с апреля 1998 года по февраль 1999 года.

Для Молдовы весна 1998 года была временем парламентских выборов, позволивших сформировать качественно иной законодательный орган, а затем и правительство. Созданная право-центристская коалиция выступила за создание, впервые в истории Молдовы, Министерства окружающей среды на базе существовавшего до этого Департамента охраны окружающей среды. Поднятие статуса природоохранного ведомства, хотя и не обеспечило притока бюджетных средств, содействовало большему вниманию к проблемам со стороны Правительства и более ясной позитивной его позиции в отношении подписания Орхусской Конвенции. Этот шаг был с одобрением встречен международным сообществом.

Однако еще накануне выборов уходящий Парламент одобрил несколько природоохранных законов, содержащих некоторые положения в области доступа к экологической информации и участия общественности в принятии решений в области окружающей среды, которые были опубликованы и вошли в силу уже в период деятельности нового состава законодательного органа.

Кроме того, в ноябре 1998 года в Молдове были принят закон «О местном публичном управлении», в значительной мере перераспределивший полномочия между центральными и местными властями и при этом содержащий элементы, связанные с участием общественности в принятии решений.

Однако очевидно, что главным стимулом для активизации процессов в стране стала Орхусская Конференция и подписание на ней 35-ю государствами, в том числе Молдовой, Орхусской Конвенции. Вместе с тем, надо отметить, что этот акт пока воспринимается скорее как самодостаточный документ, который после ратификации станет инструментом достижения декларируемых целей, а не как основа для изменения существующего национального законодательства.

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Следует признать, что вошедшие в действие в 1998 году законодательные акты характеризуются достаточно конкретными формулировками, обеспечивающими сбор и предоставление экологической информации, а также участие общественности в отдельных мероприятиях. При этом, однако, как правило, ответственность государственных служащих за нарушение этих прав не предусмотрена, как не отражены и механизмы реализации прав, что, без сомнений, снижает эффективность применения законов.

Так, закон «Об охране атмосферного воздуха»² обязывает ответственный орган центрального публичного управления в области охраны окружающей среды и местные публичные власти информировать население об уровне загрязнения воздуха, в том числе в случаях чрезвычайных ситуаций (ст. 5 и 7). Статья 8 устанавливает, что «общественные объединения и физические лица могут принимать участие в осуществлении мероприятий по охране атмосферы, а также в подготовке и обсуждении экологических программ, региональных комплексных схем, других документов, запрашивать и получать необходимую информацию о состоянии атмосферного воздуха». В то же время «Органы публичной власти обязаны учитывать предложения общественных объединений и физических лиц при разработке и осуществлении мероприятий по охране атмосферного воздуха». Согласно ст. 29 этого закона, ответственной за организацию мониторинга загрязнения атмосферного воздуха, является служба «Hidrometeo», которая сама разрабатывает и утверждает единую систему отбора, хранения и обработки информации о состоянии атмосферного воздуха и информирует население о его состоянии. Вместе с тем, ответственность за нарушение перечисленных положений данным законом не установлена.

Закон «Об отходах производства и потребления»³ относит информирование населения о положении дел с размещением, хранением и переработкой отходов к обязанностям органов местного публичного управления (ст. 5), а все юридические и физические лица обязаны предоставлять общественности любую информацию о состоянии дел с отходами (ст. 8, п. г)). При этом физические и юридические лица несут предусмотренную законодательством ответственность за умышленную дачу неполной и неточной информации. Конкретная ответственность за правонарушение также не предусмотрена. Та же статья (п. h)) обязывает их «незамедлительно сообщать территориальным органам гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций, охраны окружающей среды, здравоохранения и органам местного публичного управления о возникновении аварийных ситуаций, связанных с загрязнением окружающей среды опасными и токсическими отходами, и о принятых в связи с этим мерах». В свою очередь «информация о состоянии мест размещения отходов и влиянии их на окружающую среду и здоровье людей предоставляется органами местного публичного управления, Департамента охраны окружающей среды и Министерства здравоохранения по запросам предприятий, учреждений, организаций, граждан и средств массовой информации в порядке, устанавливаемом Правительством» (ст. 15) [излишне говорить, что Правительство этот порядок не установило]. К правонарушениям в области распоряжения отходами относится «утаивание или предоставление недостоверной или неполной информации о распоряжении отходами, а также об их аварийном сбросе» (ст. 24). К компетенции данного закона не относится регулирование проблем, связанных с радиоактивностью, регулируемых законом «О радиационной защите и безопасности»⁴, который относит оповещение и информирование органов публичной власти и населения об опасности и появлении чрезвычайных ситуаций, связанных с крупномасштабными радиационными авариями (ст. 10). В свою очередь граждане имеют право на информацию по радиационной защите и безопасности населения (ст. 11).

Одной из задач закона «О гидрометеорологической деятельности»⁵ является «создание условий для формирования рыночных отношений в области создания, сбора, обработки, анализа, хранения и использования... информации о состоянии и загрязнении окружающей среды» (ст. 1). Одним из принципов гидрометеорологической деятельности является «доступность, достоверность, эффективность использования информации о

существующем и прогнозируемом состоянии окружающей среды и ее загрязнении» (ст. 3). Закон выделяет категорию специализированной информации, к которой относится «информация особого назначения о состоянии и загрязнении окружающей среды, получение, обработка, анализ, сохранение и предоставление которой требуют дополнительных расходов и осуществляются в соответствии с запросами потребителей» (ст. 5).

К задачам службы «Hidrometeo» среди прочих отнесены: удовлетворение потребностей населения в гидрометеорологической информации, систематический анализ метеоусловий и информации о загрязнении окружающей среды на территории страны, обеспечение разработки и публикации информационного материалов, представление на контрактной основе специализированной информации (ст. 6). В обязанности службы «Hidrometeo» (ст. 11) входит разработка гидрометеорологических прогнозов, представляющих общественный интерес, с их распространением через средства массовой информации, а также специализированных прогнозов (агрометеорологических, климатических, авиационных, о распространении и накоплении химических и радиоактивных загрязнителей). Чрезвычайно важным, внесенным уже в парламентской комиссии, представляется положение, согласно которому «По запросу юридических и физических лиц Служба предоставляет гидрометеорологическую информацию о прошедших событиях по цене, не превышающей затрат на эти услуги» (ст. 12). При этом, запрос может быть отвергнут в том случае, если он затрагивает интересы национальной безопасности [?!]. Информация о потенциально опасных гидрометеорологических прогнозах и событиях передается через все доступные средства массовой информации (ст. 13). Вряд ли является прогрессивным положение, согласно которому Служба «Hidrometeo» является монополистом в области сбора, хранения и распространения гидрометеорологической информации и прогнозов. При этом все юридические лица независимо от формы организации и подчиненности, обладающие информацией о состоянии и загрязнении окружающей среды, обязаны передавать результаты наблюдений в Национальный фонд гидрометеорологических данных (ст. 21). Интересной, если не сказать более, представляется ст. 25, согласно которой Служба «Hidrometeo» имеет право осуществлять контроль за использованием гидрометеорологических данных любыми юридическими лицами независимо от формы собственности и юридической организационной формы. Преследуется по закону подготовка гидрометеорологических прогнозов юридическими и

физическими лицами, не являющимися частью «Hidrometeo». Слава Богу, что по традиции конкретная ответственность за это правонарушение законом также не установлена.

Закон «О фонде природных территорий, охраняемых государством»⁶ предоставляет неправительственным организациям право получать информацию о состоянии окружающей среды, разрабатывать экологические программы в отношении охраняемых территорий и принимать участие в их реализации, осуществлять надзор за соблюдением их охранного режима, пропагандировать охрану и предлагать к включению в состав фонда новых объектов и территорий. Граждане вправе инициировать публичные слушания законопроектов и иных нормативных актов в отношении фонда охраняемых природных территорий, осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства и в рамках неправительственных организаций - осуществлять природоохранную деятельность.

В закон «О местном публичном управлении»⁷ (принят 6 ноября 1998 г.) удалось включить ряд элементов, разработанных в ходе семинаров по обсуждению этого законопроекта, организованных Экологическим обществом «БИОТІСА». Так, в соответствии со ст. 1, отныне граждане могут формировать инициативные группы численностью не менее 20 человек, создаваемые на определенный период для решения вопросов местного значения, которые регистрируются местным советом. По вопросам местного значения (ст. 10), представляющим интерес для части населения административно-территориальной единицы, проводятся консультации с этой частью населения посредством публичных слушаний [новый термин для молдавского законодательства], переговоров с инициативными группами и общественными объединениями. В то же время по вопросам, имеющим особое значение для административно-территориальной единицы, могут проводиться в соответствии с Кодексом о выборах консультации с населением путем местного референдума.

Повестка дня заседаний местного совета не только рассылается советникам, но и доводится до сведения жителей села (коммуны), города (муниципия) через местную печать или иные средства информации (ст. 20). Заседания местного совета являются открытыми (ст. 22). Однако, как установлено ст. 32, в заседаниях местного совета могут участвовать, без права голоса, префект и председатель уездного совета, их представители, депутаты Парламента, служащие центральных органов публичного уп-

равления, примар, сельские делегаты, а также приглашенные местным советом лица, присутствие которых *признано полезным*. Таким образом, фактически принцип открытости заседаний данным законом не решен.

Анализ изменений законодательства за последний год свидетельствует о том, что хотя и достигнут определенный прогресс, принципиальных сдвигов в обеспечении доступа общественности к экологической информации и участия граждан в принятии решений не произошло. Так, законодательная инициатива по изменению Регламента Парламента (№ 2950 от 24.09.98), явившаяся результатом работы семинаров ЭО «BIOTICA» и НПО UfU (Берлин) и включавшая обеспечение права представителей общественности присутствовать на заседаниях постоянных комиссий и сессиях законодательного органа, обязательное размещение законопроектов в сети Интернет и организацию в Парламенте публичных слушаний по важнейшим вопросам, не была понята и поддержана большинством парламентских комиссий.

Не все разработанные предложения удалось провести и в уже упомянутый закон «О местном публичном управлении». Так, не была поддержана депутатами идея обязательности права присутствия на заседаниях местных советов представителей инициативных групп и общественных организаций. Не была внедрена и формулировка, обуславливавшая обязательность учета позиции местных профильных общественных организаций и инициативных групп при обсуждении планируемой на территории совета деятельности. Эти проблемы должны стать предметом лоббирования НПО.

Еще более интересная ситуация сложилась с законопроектом «О доступе к экологической информации», подготовленным ЭО «BIOTICA» и внесенным в Парламент более двух лет назад (законодательная инициатива № 3135 от 01.10.96) После трехмесячного (в третий раз) изучения Правительство дало положительный отзыв⁸, порекомендовав, правда, изменить название закона на «О доступе общественности к экологической информации». Такое изменение, без сомнений, запутает простого гражданина, т.к. под общественностью в Орхусской Конвенции понимается любое юридическое и физическое лицо, в том числе и правительство. Положительным фактом явилось то, что Правительство этим же Постановлением обязало Министерство окружающей среды ускорить подготовку к ратификации Молдовой Орхусской Конвенции. Парадоксальным и вне поли-

тического контекста необъяснимым явлением стало сопротивление принятию данного закона даже в первом чтении, оказанное отдельными депутатами-экологами и некоторыми общественными объединениями, доказывающими необходимость разработки и принятия общего закона о доступе к информации, а только затем - специального, для экологической информации. После Орхуса добавилась идея о необходимости обязательной ратификации Орхусской Конвенции до принятия этого закона.

ПРАКТИКА

В 1996-1998 гг. общественная организация «Fundatia MoldEco» совместно с коммерческой фирмой «Baiana-Group» лоббировала в органах местной власти и в Парламенте программу экологического оздоровления муниципия Кишинэу, предусматривающую ее частичное финансирование из госбюджета. Будучи до этого трижды отвергнута Парламентом, она в феврале 1998 года была все же утверждена. Однако в связи с противостоянием как политических партий, так и неправительственных экологических организаций, а вероятно, и конкуренцией коммерческих фирм, решение Парламента критиковалось частью из них как неоптимальное. Накануне выборов Президент не промульгировал закон, а впоследствии Конституционный Суд отменил принятое постановление по формальным признакам⁹. Одним из элементов программы было строительство мусороперерабатывающего завода. Проблема для города решена не была, и вновь остро встала весной 1999 года в связи с резким обострением ситуации на переполненной городской свалке и опасностью массового загрязнения из нее реки Бык.

Другим примером участия граждан стало противостояние транспорту ядерных отходов (отработанных кассет) из Болгарии, АЭС в Козлодуге, в Россию, железной дорогой, в том числе через территорию Молдовы. Поскольку Правительством, а затем Парламентом транзит был разрешен, группой НПО был образован антиядерный комитет, принявший соответствующие заявления и обращения к органам власти. Затем группа депутатов обратилась в Конституционный Суд с просьбой отменить решение Парламента как противозаконное. Конституционный Суд достаточно быстро рассмотрел обращение, не обнаружил нарушений закона и в результате транзит был осуществлен¹⁰.

Впрочем, имеются и ряд позитивных сдвигов. Так, не дожидаясь законодательного закрепления права получения гражданами электронных

копий законопроектов, неправительственная организация «Fundatio Viitorul» благодаря гранту фонда «Евразия» начала предоставлять такие услуги по электронной почте из здания Парламента.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ законодательства Молдовы и практики его применения показывает, что необходимо его изучение на предмет соответствия Орхусской Конвенции и внесение соответствующих изменений. Они должны быть направлены на создание четких механизмов получения информации о состоянии окружающей среды для всех физических и юридических лиц (Закон о доступе к экологической информации уже принят в Великобритании, Германии, Италии, Испании, Австрии, Люксембурге, Чехии, Словакии и др. европейских странах), и установление конкретной ответственности за все правонарушения в этой сфере в соответствующих кодексах. После этого для общественности должна быть издана брошюра, объясняющая и облегчающая пользование данным правом.

Должны быть подвергнуты ревизии «Закон о местном публичном управлении» и подзаконные акты центральных и местных органов публичной власти и управления в этой области, в том числе на уровне местных властей. Хотя Орхусская Конвенция и не затрагивает законодательные органы, желательно внедрение основных принципов в Регламент Парламента, что обеспечило бы доступ к законопроектам и процессу принятия решений.

Малое число судебных процессов, инициированных общественностью, и их плачевные результаты свидетельствуют с одной стороны о слабой юридической подготовке неправительственных организаций, а с другой - о необходимости ревизии КоАП, ГПК и УК для обеспечения их ответственности при защите прав, предусмотренных Орхусской Конвенцией и вытекающих из нее. Следует в связи с этим приветствовать идею создания в Молдове ЕРАС.

Наилучшим методом оценки практической применимости существующего законодательства является поиск ответа на вопрос: может ли общественность - рядовой человек, - на практике воспользоваться правами, провозглашаемыми законами? Сегодня вряд ли в большинстве случаев мы сможем ответить на него утвердительно.

Вместе с тем нельзя не признать, что ситуация в стране достаточно уникальна в том смысле, что многие НПО никак не стремились влиять на прогресс законодательства в плане предоставления больших прав общественности. Само подписание Орхусской Конвенции можно скорее отнести к следствию прогрессивной позиции нынешнего министра экологии и Правительства, чем к результату лоббирования НПО. Ситуация раздробленности между НПО приводит к тому, что их энергия уходит на противостояние и бесплодную критику немногочисленных инициатив коллег, а не на содействие друг другу в их прохождении и создании действенных юридических механизмов.

Примечания:

¹ Lebedev V., Trombitcaia Iu., Trombitsky I. Legal and Institutional Framework and Practices for Public Participation in Moldova. In: Doors to Democracy. Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in the Newly Independent States. June 1998. REC, Hungary, 1998. P. 77-106.

² Monitorul Oficial al RM, 1998, nr. 44-46.

³ Monitorul Oficial al RM, 1998, nr. 16-17.

⁴ Monitorul Oficial al RM, 1998, nr. 24-25.

⁵ Monitorul Oficial al RM, 1998, nr. 66-68.

⁶ Monitorul Oficial al RM, 1998, nr. 66-68.

⁷ Monitorul Oficial al RM, 1999, nr. 14-15.

⁸ Постановление Правительства РМ № 1290 от 31.12.98 «Об утверждении отзыва на проект Закона о доступе к экологической информации.

⁹ Постановление о контроле конституционности Постановления Парламента № 1521-ХІІІ от 19 февраля 1998 года «О Программе первоочередных действий по охране окружающей среды в муниципии Кишинэу на 1998 - 2001 годы (№ 29 от 1 октября 1998 г.) - Monitorul Oficial al RM, 1998, № 96.

¹⁰ Постановление о контроле конституционности Постановления Парламента № 130-ХІV от 31 июля 1998 года «О наделении Правительства Республики Молдова правом разрешить транспортировку ядерного топлива» и Постановления Правительства № 861 от 14 августа 1998 года «О разрешении транспортировки ядерного топлива» (№ 972 от 17 сентября 1998 г.) - Monitorul Oficial al RM, 1998, nr. 90-91.



О Проекте Программы Tacis-Демосграсу «Демократия через участие»

Проект программы TACIS-Демосграсу «Демократия через участие» выполняется Независимым институтом проблем окружающей среды Германии (UfU e. V.) и Экологическим обществом «BIOTICA» (Молдова). Его целью является улучшение законодательной базы, обеспечивающей право на участие общественности Молдовы в принятии экологически важных решений, улучшение связей неправительственных экологических организаций с людьми, принимающими решения (депутаты, работники министерств и ведомств), помочь им в приобретении навыков лоббирования экологических интересов через изучение европейского, в частности, немецкого опыта в этой сфере, выполнение малых практических проектов и установление связей между НПО Молдовы и Германии. Реализация проекта должна способствовать созданию в Молдове условий для ратификации Орхусской конвенции и внедрения ее положений в национальное законодательство. В ходе семинаров молдавских НПО и в рамках проекта были разработаны и частично уже внедрены в законодательство положения, направленные на обеспечение участия граждан в принятии решений, выполняются ряд малых проектов, направленных на решение местных проблем.



О Программе TACIS по повышению информированности по вопросам окружающей среды (TACIS Environmental Awareness Raising Programme) (1997-1999)

Программа TACIS по повышению информированности по вопросам окружающей среды осуществляется в странах СНГ и Монголии и имеет задачу повысить уровень знаний и понимания значения экологических проблем в сознании граждан путем обучения средств массовой информации, неправительственных экологических организаций и лиц, принимающих решения (главным образом, депутатов парламентов).

В рамках программы регулярно проводятся конференции и семинары, создаются и демонстрируются аудио и видеоматериалы, издаются книги, ведется активный обмен и распространение информации. Для улучшения сотрудничества неправительственного сектора с парламентариями организуются открытые встречи НПО с депутатами (Open Parliaments Meetings).

Программа позволяет усилить компетентность третьего сектора, средств массовой информации и депутатов по проблемам окружающей среды и обеспечивает их сотрудничество между собой, а также с коллегами из других стран СНГ и Европейского Союза.

Для контактов:

Региональный офис Программы

Крещатик 4, 252001 Киев, Украина

Тел: (044) 229-3690

Факс: (044) 229-3645

Электронная почта: mojaisky@gluk.apc.org

О составителях и авторах



Экологическое общество *BIOTICA* - молдавская неправительственная республиканская общественная организация, образованная в 1992 г. и зарегистрированная в 1993 г. В ее составе ученые, эксперты, студенты (экологи, юристы, журналисты и т.д.) и другие граждане, интересующиеся проблемами экологии.

Приоритеты:

BIOTICA имеет три приоритетных области деятельности:

- Создание законодательной базы деятельности «третьего сектора» в Молдове;
- Развитие национального экологического законодательства;
- Сохранение биоразнообразия.

Результаты деятельности:

BIOTICA организовала и провела экспедиции и полевые исследования по проблеме сохранения исчезающих видов и местообитаний вдоль Днестра, предложила местным властям про-грамму возрождения после вооруженного конфликта заповедника «Ягорлык» (при поддержке ISAR/USAID, World Nature Association и местных предприятий энергокомплекса. *BIOTICA* успешно разработала и пролоббировала постановление Парламента Молдовы «О мерах по улучшению экологического состояния реки Днестр» от 10 июля 1997 г., а в 1998 г. - провела международную конференцию по данному вопросу. Материалы конференции опубликованы.

BIOTICA внесла многочисленные поправки и предложения в проекты экологических законов: «О водоохранных зонах и полосах рек и водоемов», «О животном мире», «Об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду» и др. Например, в национальное экологическое законодательство была внедрена процедура участия общественности в принятии экологически важных решений («Об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду»), в Закон «О животном мире» дополнительно внесены в списки охраняемых животных 32 таксона беспозвоночных, а также волк. *BIOTICA* является разработчи-

ком проекта Закона «О доступе к экологической информации» (при поддержке фонда Eurasia/USAID), связанного напрямую с ECE Directive 313/90, Софийской декларацией 1995 г. и Орхусской Конвенцией. Проект был представлен в Парламент Молдовы в 1996 г., а 6 декабря 1997 Комиссия по окружающей среде Межпарламентской Ассамблеи стран СНГ в Ст. Петербурге утвердила данный проект как модельный акт для стран сотрудничества. Впервые в Молдове *BIOTICA* опубликовала полную версию международных соглашений в области охраны окружающей среды, ратифицированных Молдовой (Кишинев, 1998, 285 с.), а также сборник молдавского экологического законодательства за 1996-1998 гг. (Кишинев, 1999, 259 с.)

В 1994-1996 гг. *BIOTICA* разработала проект закона «Об общественных объединениях» (при поддержке Фонда Eurasia/USAID), который был представлен в Парламент. Проект закона был принят Парламентом 17 мая 1996 г. и официально опубликован 23 января 1997 г. Ранее, в 1995 г., в рамках деятельности по подготовке открытия офиса New-REC в Молдове *BIOTICA* подготовила большой отчет «Законодательные и финансовые рамки деятельности NGO в Молдове». *BIOTICA* опубликовала книгу «Для чего и как создаются общественные объединения», Кишинев, 1997, 116 с., (на румынском и русском языках). Эта книга является первой публикацией в Молдове, описывающей существующие общественные мнения о неприбыльном секторе, законодательные и финансовые рамки деятельности NGO и даны комментарии к ним. В книге содержатся рекомендации для людей, желающих создать общественное объединение, а также типовые документы, необходимые для регистрации такого объединения.

Совместно с рядом других неправительственных организаций Молдовы *BIOTICA* старается внедрить высокие этические стандарты деятельности и взаимного сотрудничества в рамках «третьего сектора» и инициировала соглашения в этой сфере.

BIOTICA активно участвовала вместе с другими 12 неправительственными организациями в реализации большого проекта «Развитие сферы экологии в Молдове» (1995-1997), осуществленного при поддержке GTZ, Германия, а также во внедрении проекта «New-REC» в Молдове. В составе международной группы экспертов *BIOTICA* приняла активное участие в анализе текущей ситуации по участию общественности в принятии эко-

логически важных решений в странах Восточной Европы (проект REC-Будапешт). В рамках проекта Taxis-Демосгасу **BIOTICA** совместно с партнером из Германии - UfU начала работу по внедрению в Молдове положений Орхусской конвенции по участию общественности (1998-1999).

В результате проводимых экспедиций **BIOTICA** регулярно поднимает в печати проблемы неблагоприятного состояния реки Днестр, других экосистем и отдельных угрожаемых видов и предлагает меры по исправлению ситуации.

BIOTICA является членом Социально-Экологического Союза (Москва), ANPED (Нидерланды) и членом-корреспондентом Европейского Экологического Бюро (Брюссель).

Адрес Экологического общества *BIOTICA*:

П/я 570, Кишинев 2043, Молдова

Тел./Факс: (042 2) 24-32-74

E-mail: bio@mdearn.cri.md

<http://www.scils.rutgers.edu/~olejka/biotica/biot.html>