

**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**

документ представлен

**Комитетом по экологической политике ЕЭК через Специальную
подготовительную рабочую группу старших должностных лиц**



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/CEP/46
11 June 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

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 ЕЭК 1/

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* (ECE/CEP/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).

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

ECE/CEP/46
page 2

GE.98-31293 (R)

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:

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. ЕЭБ опубликовало брошюру о Руководящих принципах на английском и французском языках и обеспечило их распространение среди членов НПО. В Албании, Литве, Республике Молдова и Эстонии НПО организовали 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 общественности.

II. Общая регулирующая и институциональная структура

Государствам следует создать четкую регулирующую структуру, обеспечивающую процедурные и институциональные гарантии и 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 планирования 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 ответственность 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 омбудсмана 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 выпустил 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 "Эконект". 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, публикуются 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), электронной 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 (правообеспечительный 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 (Австрия, Испания 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 принципам, в соответствии с которыми ответ на информационные запросы должен предоставляться не позднее чем через шесть недель. В Норвегии органы государственной власти должны 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 подразумевается непредоставлением 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: расследованием 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 омбудсмена, 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 экологической 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 действуют 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 транспарентных 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 имеют 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 политики 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 участии 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. Несмотря 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 проверять 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.

V. 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 легитимизация 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 легитимизация 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. Австрия 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

загронутые 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 судебное 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 становиться 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.
